Canada

Annual Report of the Correctional Investigator

1990 - 1991

The Correctional Investigator
Canada

92-06430/

Annual Report of the Correctional Investigator

1990 - 1991

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. JA 1-1991

ISBN 0-662-58833-9

The Correctional Investigator
Canada

P.O. 2324, Station D
Ottawa, (Ontario)
K1P 5W5

L'Enquêteur correctionnel
Canada

C.P. Box 2324, Station D
Ottawa Ontario
K1P 5W5

31 December, 1991

The Honourable D. Lewis
Solicitor General of Canada
340 Laurier Ave., West
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Minister:

As Correctional Investigator appointed to investigate and report upon problems of inmates in Canadian penitentiaries, I have the honour of submitting to you the eighteenth annual report on the activities of this office covering the period of 1 June, 1990 to 31 May, 1991.

Yours respectfully

R.L. Stewart
Correctional Investigator

Table of Contents

	Page
Mandate	1
Introduction	3
Statistics	5
Annual Report 1989-90	17
Operations	19
Staff	21
Current Issues	
Independent Chairpersons	23
Officer Identification	23
Delegation of Authority	23
Current Issues Under Review	
Special Handling Units	25
Psychiatric Services/Special Handling Units	25
Exchange of Service Agreements (Federal/Provincial)	26
Corporate Policy Framework and Internal Regulatory Documents	26
Warning Shots	27
Offender Pay	27
Policy on Handicapped Offenders	27
Grievance Process	28
Case Preparation and Access to Mental Health Programming	28
Offender Rights and Privileges	30
National Parole Board Appeals	30
Double Bunking	30
Correctional Service Internal Audits	31
Transfers	32
Visiting	33
Administrative Segregation	34
Management of Offender Personal Effects	35
Offender Accident Compensation	35
Offender Telephone Access to Correctional Service Officials	37
Temporary Absence Programming	37
Issues Resolved	
Criteria for Humanitarian Escorted Temporary Absences	38
Application of Offender Pay Policy for Segregated Offenders	39

Antabuse and Temporary Absences 40
Transfers to Regional Psychiatric/Treatment Centres 41
Offender Access to Disciplinary Tape Recordings 41
Record of Minor Disciplinary Hearings 42

Conclusion 43

Appendix A — Organization Chart, Correctional Investigator 45

Appendix B — Order in Council 47

Appendix C — Order in Council 49

MANDATE

The Correctional Investigator is appointed as a Commissioner pursuant to Part II of the *Inquiries Act* to conduct investigations on his own initiative, or on request from the Solicitor General of Canada, or on complaint from or on behalf of inmates as defined in the *Parole Act*, concerning problems that relate to confinement in a penitentiary or supervision upon release from a penitentiary that comes within the responsibility of the Solicitor General of Canada, excluding problems that relate to the exercise by the National Parole Board of any power or duty that falls within its exclusive jurisdiction under the *Parole Act*.

For the purpose of conducting an investigation under the provisions of the *Inquiries Act*, the Correctional Investigator

a) may enter into and remain within any public office or institution, and shall have access to every part thereof;

b) may examine all papers, documents, vouchers, records and books of any kind belonging to the public office or institution; and,

c) may summon before him any person and require that person to give evidence, orally or in writing, including the authority to subpoena evidence and to take evidence under oath.

The Correctional Investigator does not have the authority to order change. The power of the office, as with traditional legislative Ombudsman operations, lies with its ability to investigate complaints independently, to publish its findings and conclusions relative to complaints, and to make recommendations to the appropriate government authorities to address the area of complaint.

INTRODUCTION

This office experienced a significant increase in the number of complaints received during the course of this reporting year. Our numbers went from 2997 in 1989-90 to 4476 in 1990-91.

While it is sometimes difficult to identify specific reasons for such sizeable variances, there are factors which I suggest certainly played a contributory role.

The first factor was the expansion of the office's mandate in 1989, which lifted the former restriction on our investigation of complaints concerning the case preparation activities undertaken by the Correctional Service of Canada leading to a National Parole Board decision. Secondly, the subsequent addition, over the past eighteen months, of three investigative staff to administer the expanded area of responsibility associated with the mandate change, and thirdly, the chronic overcrowding within federal penitentiaries which continues to affect virtually all aspects of the offender's life.

Although there has been a measurable increase within complaint categories related to the mandate change, such as temporary absence processing and case preparation, a portion of the increase has occurred within those categories that have consistently been identified in previous Annual Reports as areas of ongoing concern.

STATISTICS

TABLE A

COMPLAINTS RECEIVED AND PENDING — BY CATEGORY

Category	
Administrative Segregation	
a) Placement	178
b) Conditions	95
Case Preparation	411
Cell Effects	81
Cell Placement	50
Claims	
a) Decisions	25
b) Processing	64
Correspondence	66
Diet	
a) Medical	26
b) Religious	11
Discipline	
a) Procedures	120
b) ICP Decisions	49
c) Minor Court Decisions	15
Discrimination	13
Earned Remission	35
File Information	
a) Access	39
b) Correction	99
Financial Matters	
a) Access	35
b) Pay	134
Food Services	24
Grievance Procedure	
a) Decisions	31
b) Processing	92
Health Care	484
Mental Health	
a) Access	124
b) Programs	9
Penitentiary Placement	17
Private Family Visiting	82
Programs	92
Request for Information	22
Sentence Administration	80
Staff	133
Telephone	106
Temporary Absence	
a) Denial	81
b) Processing	132
Transfer	
a) Denial	98
b) Involuntary	186
c) Processing	370

TABLE A (cont'd)
COMPLAINTS RECEIVED AND PENDING — BY CATEGORY

Use of Force	27
Visits	221
Work Placement	139
Other	19
Outside Terms of Reference	
Parole Board Decisions	305
Court Decisions	5
Court Procedures	8
Provincial Matters	43
	4476
Pending from 1989-90	47
	4523

TABLE B
COMPLAINTS — BY MONTH

Pending From Previous Year	47
1990	
June	373
July	340
August	328
September	395
October	430
November	336
December	208
1991	
January	397
February	495
March	403
April	384
May	387
Total	4523

TABLE C
COMPLAINTS — BY REGION

	1990								1991				
Maritimes	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Total
Atlantic	13	6	3	13	15	16	10	15	9	11	8	7	126
Dorchester	10	8	1	6	6	21	11	4	19	12	7	12	117
Springhill	3	2	0	8	2	10	0	4	8	7	6	18	68
Westmorland	2	9	2	2	0	2	0	1	3	0	18	0	39
Provincial	1	0	2	1	0	0	1	1	0	0	0	0	6
Ontario													
Bath	0	2	1	0	4	2	0	2	1	0	1	1	15
Beaver Creek	3	4	3	2	15	7	3	5	6	6	8	12	74
Collins Bay	0	6	3	10	11	0	2	13	9	44	5	10	113
Frontenac	2	1	4	8	4	0	0	3	2	1	2	2	29
Joyceville	24	13	16	16	7	6	8	14	16	6	16	2	144
Kingston	31	19	24	23	10	21	16	19	5	32	6	6	212
Millhaven	6	21	8	22	7	10	10	30	6	6	30	11	167
Pittsburgh	14	0	1	0	15	0	1	9	3	0	2	1	46
Prison for women	2	3	5	3	5	8	3	14	11	13	3	15	85
Warkworth	30	40	25	41	35	16	26	38	49	27	39	41	406
Provincial	1	0	2	0	3	1	3	3	6	2	3	1	25
Pacific													
Elbow Lake	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	4
Ferndale	2	1	7	6	2	2	0	0	1	3	1	5	30
Kent	13	8	14	8	42	5	8	10	57	7	8	11	191
Matsqui	14	2	1	4	13	0	1	4	15	2	4	5	65
Mission	11	0	5	0	4	0	14	2	1	10	5	11	63
Mountain	18	3	3	2	6	1	19	4	7	0	3	17	83
Psychiatric Centre	4	3	2	2	3	1	1	2	0	0	1	7	26
William Head	23	1	1	1	3	2	2	3	13	1	0	6	56
Provincial	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	3
Prairies													
Bowden	7	10	31	25	19	46	8	23	39	21	45	28	302
Drumheller	9	15	13	10	12	28	4	11	14	14	15	1	146
Edmonton	6	3	1	19	13	15	2	14	13	30	8	3	127
Oskana Centre	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	3
Rockwood	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Psychiatric Centre	17	1	1	0	0	0	0	0	3	0	1	0	23

TABLE C (cont'd)
COMPLAINTS — BY REGION

	1990									1991			
	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Total
Saskatchewan Farm	0	2	1	0	4	2	0	1	0	1	0	1	12
Saskatchewan	13	33	6	8	10	10	3	5	3	28	10	29	158
Stony Mountain	0	8	14	3	4	2	2	16	2	8	4	21	84
Provincial	0	0	3	2	1	0	0	3	1	1	1	0	12
Quebec													
Archambault	4	10	6	4	3	2	3	4	9	1	8	2	56
Cowansville	6	29	32	23	22	24	7	23	7	22	28	10	233
Donnacona	8	6	9	2	29	21	3	15	11	11	9	13	137
Drummond	1	4	2	75	22	5	5	31	40	18	21	39	263
Federal Training Centre	6	3	20	8	19	8	4	8	15	6	9	7	113
La Macaza	25	6	11	16	9	5	5	20	16	14	17	12	156
Leclerc	15	9	7	4	6	10	2	5	13	10	4	4	89
Montée Saint-François	6	3	1	4	4	2	0	1	2	7	6	6	42
Ogilvy Centre	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Port-Cartier	6	27	11	7	24	9	12	6	38	12	7	6	165
Reception Centre	0	2	4	2	2	2	2	4	3	4	2	1	28
Ste. Anne-des-Plaines	15	13	21	4	13	13	6	6	15	4	13	2	125
Provincial	0	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	1	6
Total	373	340	328	395	430	336	208	397	495	403	384	387	4476

TABLE D
COMPLAINTS AND INMATE POPULATION — BY REGION

Region	Complaints	Inmate Population*
Pacific	521	1864
Prairie	868	2992
Ontario	1316	3867
Quebec	1415	4039
Maritimes	356	1864
Total	4476	14 626

* The inmate population figures were provided by The Correctional Service of Canada and are those for the period ending May 31, 1991.

TABLE E
INSTITUTIONAL VISITS

Institution	Number of Visits
Archambault	10
Atlantic	5
Bath	3
Beaver Creek	3
Bowden	14
Collins Bay	5
Cowansville	11
Donnacona	7
Dorchester	11
Drumheller	4
Drummond	11
Edmonton	5
Elbow Lake	1
Federal Training Centre	4
Ferndale	3
Frontenac	8
Joyceville	6
Kent	9
Kingston Penitentiary	11
La Macaza	12
Leclerc	8
Matsqui	7
Millhaven	7
Mission	6
Montee St. Francois	5
Mountain	6
Pittsburgh	3
Port Cartier	7
Prison for Women	6
Regional Psychiatric, Pacific	4
Regional Psychiatric, Prairies	3
Reception Centre, Quebec	10
Rockwood	2
Saskatchewan Penitentiary	11
Saskatchewan Farm Annex	5
Springhill	4
Ste. Anne des Plaines	8
Stony Mountain	4
Warkworth	15
Westmorland	3
William Head	3
Total	270

TABLE F
INMATE INTERVIEWS

Month	Number of Interviews
1990	
June	136
July	125
August	82
September	168
October	194
November	80
December	60
1991	
January	93
February	177
March	71
April	92
May	176
Total	1454

TABLE G
DISPOSITION OF COMPLAINTS

Action	Number
Pending	267
Beyond Mandate (no action)	94
Premature	895
Withdrawn	347
Assistance, Advice or Referral Given	2003
Resolved	778
Unable to Resolve	92
Total	4476

TABLE H
COMPLAINTS RESOLVED OR ASSISTED WITH — BY CATEGORY

Category	Advice or Resolved	Assistance, Referral Given
Administrative Segregation		
a) Placement	35	86
b) Conditions	17	51
Case Preparation	79	253
Cell Effects	34	32
Cell Placement	11	9
Claims		
a) Decisions	5	18
b) Processing	8	52
Correspondence	13	16
Diet		
a) Medical	7	6
b) Religious	3	3
Discipline		
a) Procedures	19	43
b) ICP Decisions	0	7
c) Minor Court Decisions	3	12
Discrimination	2	6
Earned Remission	5	10
File Information		
a) Access	11	13
b) Correction	13	56
Financial Matters		
a) Access	9	13
b) Pay	20	77
Food Services	4	14
Grievance Procedure		
a) Decisions	7	20
b) Processing	28	62
Health Care	86	148
Mental Health		
a) Access	10	94
b) Programs	2	3
Penitentiary Placement	3	14
Private Family Visiting	28	16
Programs	9	20
Request for Information	2	20
Sentence Administration	14	35
Staff	16	34
Telephone	21	13

TABLE H (cont'd)
COMPLAINTS RESOLVED OR ASSISTED WITH — BY CATEGORY

Temporary Absence		
a) Denial	13	24
b) Processing	19	61
Transfer		
a) Denial	31	35
b) Involuntary	34	75
c) Processing	81	208
Use of Force	4	13
Visits	41	98
Work Placement	31	31
Other	0	7
Total	778	1808
Outside Terms of Reference		
Parole Board Decisions	0	177
Court Procedures	0	5
Provincial Matters	0	13
Total	778	2003

In last year's Report I focused on what I considered to be the unreasonable delay, on the part of the Correctional Service, in responding to the issues raised. I highlighted the fact, that as a direct service agency, the decisions and policies of the Service had an immediate and ongoing impact on the offender population. While acknowledging that these decisions could not be taken in haste given their operational implications, I called upon the Service to take steps to ensure that its review and decision-making processes, especially at the headquarters levels, were capable of responding to and resolving issues in a timely fashion.

It came to my attention that the tone of the Report was viewed by some to be overly negative, a moot point perhaps but, because I am charged with the responsibility of reporting on the problems of inmates, there is little in the way of compliments to the Correctional Service. To be fair, correctional staff and management make hundreds of decisions every day which are not challenged by inmates. By bringing some of the ones that are to the further attention of the Service, it is hoped that improvements will be made which will be of benefit to both inmates and those working in the corrections field.

The issues detailed in last year's Report were, for the most part, issues carried over from previous years and while some have been resolved, others still remain under review by the Correctional Service.

OPERATIONS

Operationally the primary function of the Correctional Investigator is to investigate and bring resolution to individual offender complaints. The office as well has a responsibility to review and make recommendations on the Service's policies and procedures associated with the areas of individual complaint to ensure that systemic areas of concern are identified and appropriately addressed.'

All complaints received by the office are reviewed and initial inquiries made to the extent necessary to obtain a clear understanding of the issue in question. After this initial review, in those cases where it is determined that the area of complaint is outside our mandate, the complainant is advised of the appropriate avenue of redress and assisted when necessary in accessing that avenue. For those cases that are within our mandate the complainant is provided with a detailing of the Service's policies and procedures associated with the area of complaint. An interview is arranged and the offender is encouraged to initially address the concerns through the Service's internal grievance process. Although we encourage the use of the internal grievance process, we do not insist on its use as a pre-condition to our involvement. If it is determined during the course of our initial review that the offender will not or can not reasonably address the area of concern through the internal grievance process or the area of complaint is already under review with the Service, we will exercise our discretion and take whatever steps are required to ensure that the area of complaint is addressed.

The Office is neither an agent of the Correctional Service of Canada nor the advocate of every complainant or interest group that lodges a complaint. The Office investigates complaints from an independent and neutral position, considers thoroughly the Service's action and the reasons behind it, and either endorses and explains that action to the complainant or if there is evidence of unfairness, makes an appropriate recommendation concerning corrective action. To assist in reaching a determination on the question of fairness in relation to the Service's decisions, procedures and policies, an Administrative Fairness Checklist is employed. This checklist was initially developed and published by the Ombudsman for British Columbia and is a most useful tool for our complaint investigators.

STAFF

After a very hectic and at times exhausting year of operation, I would like to publicly thank and extend my appreciation to all my staff for their dedication and hard work. The internal re-organization and increased workload have placed additional responsibilities on my Executive Assistant and support staff and I would particularly like to acknowledge their contribution.

I have been very fortunate over the years in attracting experienced professional staff from a variety of fields. The current staff bring to our operation training and experience from such areas as mental health programming, the legal profession, provincial ombudsman's operations, and most recently and belatedly with the assistance of Indian Affairs from the aboriginal community. But more important and especially for an independent review agency such as the Correctional Investigator, it is the level of dedication and humanity that each individual brings to the task at hand that makes the office work.

CURRENT ISSUES

I provided in last year's Annual Report a good deal of background information on the issues that were currently under review with the Commissioner's office. I have this year, in an attempt to avoid being overly redundant, limited my commentary to a brief overview of the issue and a detailing of its current status.

The following three issues, which I have commented on extensively in previous Reports, are ones where the respective positions of this office and the Correctional Service of Canada remain at odds.

1. INDEPENDENT CHAIRPERSON

The present avenue of redress available to offenders from the decisions of the Independent Chairperson concerning internal disciplinary charges, is the Federal Court of Canada. I noted last year that given the time involved in bringing a case before the Federal Court and the potential impact of decisions of the Independent Chairperson, that an interim avenue of redress be established to ensure that a timely independent review was available.

Although the Service is in the process of evaluating the Independent Chairperson process and preparing an option paper for Executive Committee consideration by September of 1991, it remains opposed to an independent avenue of redress prior to the Federal Court. I certainly support the Service's current evaluation efforts, basically designed to encourage consistency in decision making, but I remain of the opinion, in terms of basic fairness, that there is a need for an interim avenue of redress.

2. OFFICER IDENTIFICATION

Correctional Service of Canada staff at penitentiaries are not consistently wearing issued name tags so as to be identifiable to offenders and visitors. I referred in earlier reports to a copy of a letter received by this office in 1989 addressed to the Commissioner of Corrections raising this issue.

I support those who advocate that in this day and age that it is totally unacceptable for a public servant, especially a public servant designated as a peace officer, not to be identifiable to the public they serve.

The Service has reviewed the issue and taken a decision that where name tags are not being worn they will be introduced upon the issuing of the new Correctional Service of Canada uniform. The new uniforms are scheduled to be introduced between June and October of 1992. Although I appreciate the labour management considerations associated with this decision, I can not accept as reasonable a further eighteen-month delay in implementing a basic policy decision on an issue initially raised in early 1989.

3. DELEGATION OF AUTHORITY

This issue, raised in April of 1989, recommended that those decisions which have direct effect upon the conditions of an offender's incarceration or the offender's access to privileges and programming should be taken by the Warden. Decisions such as those

affecting discipline, visiting privileges, segregation or earned remission, should not be seen as minor or routine administrative matters. The Correctional Service of Canada, by virtue of its current practices of delegating authority for such decisions well below the level of the Institutional Head, is I suggest in contravention of Section 5 of the Penitentiary Service Regulations which reads:

Institutional Heads

(5) (1) The institutional head is responsible for the direction of his staff, the organization, safety and security of his institution and the correctional training of all inmates confined therein.

(2) Except where otherwise provided by the Act, the institutional head may delegate to members who are the immediate subordinates of the institutional head authority to deal with all routine or minor administrative matters, but the institutional head shall give personal attention to:

(a) matters of general organization and policy of the institution;

(b) important matters requiring the personal attention and decision of the institutional head; and

(c) the general control and supervision of the duties allocated to subordinates by the institutional head.

The Service concedes that its current practice of delegation is inconsistent with the provisions of the Penitentiary Service Regulations but claims that it is consistent with its Mission Statement. It would appear that the Service believes that because efforts are under way, and have been for some time now, to amend the Regulations, that its current contravention is somehow acceptable.

The issue at question here, as I noted last year, is not the amendment of the Regulations to fit current Correctional Service policy and practice. It is rather the requirement of the Service to adjust current policy and practice to comply with the existing Regulations.

I support the view that the current provisions within the existing Penitentiary Service Regulations, with respect to the delegation of authority, are both reasonable and defensible given the significance such administrative decisions have on the offenders' conditions of incarceration.

4. SPECIAL HANDLING UNITS

The Correctional Service of Canada operates two Special Handling Units to house "dangerous inmates" at Ste. Anne Des Plaines in Quebec and Prince Albert in Saskatchewan. Dangerous inmates are defined by the Service as those whose "behaviour is such that it causes serious harm or death or seriously jeopardizes the safety of others".

I commented extensively last year on the evolution of these Units as well as this office's ongoing concerns with both the concept of separate institutions for these offenders, and the operation of the Units themselves.

The Service issued a revised policy on Special Handling Units in March of 1990, the highlights of which were detailed in last year's Report. I concluded by stating that although I continued to have concerns about the usefulness of the Special Handling Unit concept, I found that the current policy, as written, was a positive first step towards meeting the Commissioner's commitment of providing "suitable treatment and programming and a humane environment for violent offenders". I further cautioned at that time that the development of a reasonable policy was a number of steps removed from the implementation of a reasonable program.

The revised policy calls for an Annual Report from the National Review Committee on Special Handling Units to be presented to the Commissioner at the end of each fiscal year, containing the Committee's observations and recommendations. It is my hope that the Committee in its Report not only objectively evaluates the compliance of the Units' operation against the stated policy, but as well, objectively evaluates the effectiveness of the operations in meeting the stated objectives of the program.

I look forward to the issuing of the Committee's Report and the opportunity to review with the Commissioner its findings and recommendations.

5. PSYCHIATRIC SERVICES/SPECIAL HANDLING UNITS

Complaints were received from offenders requiring assessment and treatment who had been approved by the National Review Committee for transfer from the Special Handling Unit to one of the Service's Regional Psychiatric Centres. These transfers were cancelled by the Regional Psychiatric Centre despite the decision of the National Review Committee, which is identified within the policy directive as the sole decision-making authority on Special Handling Unit transfers. The offenders remained in the Special Handling Unit.

This matter has been discussed with senior officials from the Correctional Service of Canada who are presently reviewing the options available to ensure that responsive psychiatric programming is available to Special Handling Unit offenders and that the requirement for psychiatric treatment does not delay or negate the offender's transfer from the Special Handling Unit. I am currently awaiting the results of the Service's review of this matter.

6. EXCHANGE OF SERVICE AGREEMENTS (FEDERAL/PROVINCIAL)

This issue was initially raised with The Correctional Service of Canada in 1987 and focuses on the need for national policy direction in the area of inter-jurisdiction transfers to ensure that the duty to act fairly is adhered to by all parties.

As indicated last year, the final Report of the Federal-Provincial Policy Review in late 1989 concluded that "as federal-provincial/territorial transfers had increased significantly over the last years, a more comprehensive Commissioner's Directive and associated Regional Instructions are required."

The Service issued an interim instruction in October of 1990 and I am informed that by September of 1991 a new Commissioner's Directive relating to federal-provincial policy in this area will be completed. I anticipate that the called for "associated Regional Instructions" will be issued at that time.

7. CORPORATE POLICY FRAMEWORK AND INTERNAL REGULATORY DOCUMENTS

I recommended in 1987 following the Service's initial move towards decentralization;

> That a national review be undertaken to ensure that policy documents issued from the regional and institutional levels of the organization are consistent with the Service's duty to act fairly and the national policy enunciated in the Commissioner's Directives.

This recommendation was made as a result of our review of the new directives system in 1987 which found:

a) the called for operational guidelines and manuals that were to supplement the new Directives System did not exist;

b) a number of key areas covered by the previous Directives System such as Offender Conferred Rights, Investigations, Inmate Committees and Special Handling Units, although identified in the index of the new Directives System were without Directives;

c) the policy documents issued at the regional and institutional levels were inconsistent in both the subject areas addressed and the interpretation and application of the national policy enunciated in the Directives.

In April of 1989 the Mission of the Correctional Service of Canada was published and in September of 1990 the Service issued a final report on the Review of Policies Against the CSC Mission. This report called for each of the Regions to review their respective Regional Instructions and Institutional Standing Orders against the Mission to ensure compliance.

I was initially informed that this exercise was projected for completion in March of 1991. I was subsequently advised that I would be provided with a report on the status of this review by July of 1991. I intend, following my review of this report, to follow up with the Regions on the results of their examination of their Regional Instructions and Institutional Standing Orders.

8. WARNING SHOTS

In 1987, following our review of a number of incidents where staff and offenders were injured by warning shots, it was noted that the Service's policy on firearms did not contain a definition of what constituted a warning shot or any direction on how or when they were supposed to be used. In October of 1987, following several discussions with the previous Commissioner, I recommended that the Service undertake a comprehensive review of its current practices in this area, including an assessment of its existing training methods to ensure the safe use of firearms.

I have now been advised that the Service will publish in October 1991 a Security Manual that will include a section addressing the issue of warning shots. I am also awaiting a briefing on the Service's revised training program in this area.

9. OFFENDER PAY

Offender pay rates have not kept pace with the increase in costs that offenders pay for personal items. This erosion of the offender financial situation reduces their ability to purchase internally, and means they have less money in their savings account on release.

In my last report I indicated that a real problem existed in this area and called for steps to be taken as expeditiously as possible to ensure an across-the-board adjustment to the pay rates. To date there has been no adjustment.

I was advised by the Commissioner that the possibility of developing an indexing system for offender pay rates based on canteen prices was being reviewed. This review continues and I am expecting a final word on this matter in the near future.

10. POLICY ON HANDICAPPED OFFENDERS

I concluded in last year's report that the time had long past for general statements of principle and good intent on this issue and that the Service must clearly identify what standards of service it will provide and what it is prepared to do to ensure that those standards are met and maintained.

This office continues to receive complaints from offenders concerning both accommodation and program access despite the Service's pronouncement of 1989 that it would be sensitive to the needs of disabled offenders and make every effort to ensure that those offenders have access to all programs and services. I should note that the Commissioner has invited me to bring to his attention any such complaints that do not appear to have been dealt with properly.

I also received a further commitment from the Commissioner that efforts will be directed at ensuring that the needs of each handicapped offender are effectively met and that each region will have in place a plan for fully accommodating the needs of handicapped offenders throughout the course of their sentence.

11. GRIEVANCE PROCESS

This office has long had concerns with the operation of the Correctional Service of Canada's internal grievance process. I commented in last year's Report that the effectiveness and credibility of any levelled redress mechanism were dependent upon a combined front end process which was capable in a participative fashion of thoroughly and objectively reviewing the issue at question and a final level within the process which had the courage to take definitive and timely decisions on those issues referred to its attention for resolution. I further stated that in my opinion the current difficulties with the process were related less to its structure and procedures than to the commitment and acceptance of responsibility on the part of those mandated to make the process work.

The Service's Internal Audit Report on the grievance process was published in June of 1990. In August of 1990, we were provided with an Action Plan which initiated a "comprehensive consultation process designed to review the existing policy, develop an effective monitoring and information system and identify other administrative and program management improvements". This office has, as part of the Service's consultation process, met with officials from the Inmate Affairs Division and provided our comments on the proposed changes to the Grievance Procedure. I am advised that in the fall of 1991 the results of the Service's review will be presented to its Executive Committee for decision.

The Service's Internal Audit of June 1990, in addressing the issues associated with the management of the grievance process, recommended that:

> National Headquarters and the Regional Headquarters must define the types of information required to process grievances and establish formal procedures that would ensure that this information is forwarded to the subsequent levels of grievances.

In support of this recommendation it might be helpful if National Headquarters and the Regional Headquarters produce quarterly reports on their grievance decisions so as to ensure a degree of consistency in the Service's interpretation of it's policies in response to the concerns raised by offenders.

12. CASE PREPARATION AND ACCESS TO MENTAL HEALTH PROGRAMMING

I have commented extensively in my last two Annual Reports on the issues associated with these inter-related areas of concern. The number of complaints received by this office over the course of this reporting year concerning delayed and incomplete case preparation in conjunction with delays in accessing mental health assessments and programming continues to increase.

These delays mean that significant decisions concerning the offender's placement within the system and decisions concerning conditional release are not being taken in a timely fashion. These delays, as well, suggest that the following Strategic Objectives established by the Service in its Mission Document are not, on an individual basis, being met:

> To ensure that the needs of individual offenders are identified at admission and that special attention is given to addressing mental disorders;

To provide programs to assist offenders in meeting their individual needs in order to enhance their potential for reintegration as law-abiding citizens;

To ensure the timely preparation of cases for submission to the National Parole Board, consistent with the criteria contained in the decision making policies of the Board.

The Service's Audit on Case Preparation and the Sharing of Information completed in early 1990 "noted significant deficiencies in the case preparation process related to a lack of consistency in the recording of waivers, delays in meeting established time frames for case preparation and inadequate controls for handling fast trackers".

The Audit Report recommended:

"a) That a uniform National system be instituted in each region and field unit to account for and track waivers and accurately document the reasons for each.

b) That a consistent approach to using and calculating waivers be adopted across the country by all regions and field units which differentiates between waivers and postponements.

c) As per National policy, all regions should ensure that they have procedures in place to address fast trackers."

The Service has acknowledged that there are problems in these areas and has undertaken a number of initiatives designed to address them.

The Case Management Manual issued by the Service in October of 1990 has established time frames for most case preparation activities leading to decisions on placement and conditional release. An analysis on the use of waivers is currently under way with a scheduled completion date of June 1991. The Service, as well, expects to publish guidelines and a training package on the use of waivers by September of 1991.

The Service's Executive Committee in April of this year began deliberations on a proposed Mental Health Framework and National Strategy designed to implement the recommendations of the Task Force on Mental Health completed in April of 1990.

Although I am encouraged by the Service's various initiatives in this area and look forward to reviewing with the Commissioner their eventual impact, the fact remains that offender referrals for mental health assessment and programming are not being actioned in a timely fashion. Delayed and incomplete case preparation continues to be a serious problem.

The implications of this present situation, as I have mentioned in the past, impacts measurably on the viability of the system's decision-making processes, the efficiency and effectiveness of the Service's existing programs, as well as the Service's ability to provide equitable and just treatment to the offender population.

I would recommend, in conjunction with the initiatives currently under way, that the Service establish at both the National and Regional levels a management information system

capable of providing accurate and up-to-date information on the number of offenders not being reviewed by the National Parole Board on their legislative review dates and the specific reasons associated with the individual delays.

I would also recommend that Regional and National quarterly reports specifically identifying the reasons for delays be produced and reviewed by the Service's Executive Committee to ensure that where systemic problems exist they are addressed as soon as possible.

13. OFFENDER RIGHTS AND PRIVILEGES

On this issue in last year's Annual Report I suggested that it was imperative that the relationship between rights, programs, activities and privileges be clarified and published by the Service for the benefit of both staff and offenders.

The Commissioner, in responding to this matter, has indicated that the Service considers the issues associated with offenders' rights and privileges as a high priority. The Service has established a Working Group on Offender Rights and Responsibilities which includes representation from the National Parole Board, the Secretariat of the Ministry, and this office.

I have been advised by the Commissioner that the Correctional Service of Canada will publish an offender handbook addressing the issue of rights and responsibilities by the end of 1991. Although it has been some time in coming, publication will assist measurably in identifying for both staff and offenders, the parameters of what constitutes fair and reasonable correctional practice.

14. NATIONAL PAROLE BOARD APPEALS

This year the statistics again show an increase in the number of complaints from offenders concerning excessive delays in receiving decisions from the National Parole Board's Appeal Division. The time frame established by the Board for re-examination and decision on appeal is forty-five days. It is our information that it is continuing to take in excess of three months for these decisions to be rendered.

As I noted in last year's Report, given the significance of the decisions in question, immediate steps should be taken to ensure that decisions on appeal are taken within the time frames indicated.

15. DOUBLE BUNKING

I am pleased to report the resolution of a long-standing problem which began in 1986, that being the double-bunking situation within the segregation\protective custody area at Kent Institution.

I have been advised by the Commissioner that the vacant unit at Kent Institution will be finally opened and the double bunking of administrative segregation cases at that institution will cease as of June, 1991.

The Commissioner has, as well, stated that double bunking is "not correctionally acceptable" and that the Service will continue in its efforts to reduce double bunking by preparing offenders for conditional release in a timely fashion.

The Service, as I mentioned in the introduction, has a chronic overcrowding problem. At the end of this reporting year there were nearly 1200 offenders double bunked in federal penitentiaries. Of that number, in excess of 500 are double bunked in non-general population cells within either reception or segregation units. There were times during the course of this reporting year when the Service, in its segregation and reception units, had two offenders in a single cell with one offender having to sleep on the floor. Offenders housed within the non-general population areas of institutions have limitations placed not only on their general movement within the institution, but also on their access to programming and employment opportunities.

I sincerely hope that the Service monitor, on an ongoing basis at the Regional and National level, both the number of offenders double bunked in non-general population cells and the length of time these offenders are double bunked to ensure that a situation similar to the one which existed at Kent is not repeated.

16. CORRECTIONAL SERVICE INTERNAL AUDITS

Some time ago this office made an observation that there was no national policy or direction to ensure that the Service's operations were reviewed in a timely, objective and systematic fashion. Since that time, the Service has developed a sound national policy on Internal Audits, the stated objective of which is:

> To demonstrate accountability within the Correctional Service of Canada through the provision of an independent internal audit function for the purpose of advising management as to the economy, efficiency and effectiveness of policies, practice and controls.

The cooperation and ongoing contact between this office and the staff of the Service's Audit section has continued over the course of this reporting year. I remain generally impressed with the observations and recommendations of the Audits but note that the Service's action on a number of the audit recommendations has been somewhat slow.

I noted in my last Report on this issue that it was my intention to focus on the regional responsibility associated with the Service's overall audit function with the anticipation that a similar productive consultation process as had been established at the national level could evolve regionally. Our initial focusing indicated that the Regional Review function, as detailed in the Commissioner's Directive of 1990 on Internal Audits, was considerably less than fully operational in a number of the regions. The Directive, in defining the regional responsibilities in this area, states that the "Deputy Commissioner of each region is responsible for the establishment of a regional operational review function in accordance with the Guidelines for Regional Operational Reviews, in order to:

a) monitor compliance with policies and regulations;

b) assess the control systems of operational units; and,

c) monitor the implementation of the corporate direction at the regional level."

We intend to meet with each of the Regional Deputy Commissioners to discuss their policies and operations in this area and also to offer any assistance we can to ensure that those areas of mutual concern are promptly identified and addressed.

17. TRANSFERS

Transfer decisions are the most important decisions taken by The Correctional Service of Canada during the course of an offender's period of incarceration. Whether it is a decision taken on an initial placement, a decision taken to involuntarily transfer to higher security or a decision taken on an offender initiated transfer application, such decisions affect not only the offenders' immediate access to programming and privileges, but also their potential for future favourable conditional release consideration. There are very few offenders within the federal system who over the course of a year are not affected by a transfer decision. As such, it is not surprising that once again this year, transfer decisions and the processes leading to those decisions represent the single largest category of complaint received by this office.

The Service's policy on transfers, as written, is both fair and reasonable. The Commissioner's Directive and accompanying Guidelines call for the offender to be fully informed of the information used in reaching the decision. It provides the offender the opportunity to make a submission in advance of the decision being taken; it places the decision-making authority at an appropriate level within the regional bureaucracy; it establishes time frames within which the decision has to be taken; and it provides for a reasonable avenue of redress. Consequently, problems connected with the transfer process are not usually with the policy, but with the application of that policy in making individual decisions.

The Service makes thousands of transfer decisions each year. Within a bureaucracy making that many decisions, mistakes are going to be made. The individual significance of those decisions and the essential requirement for fairness are inevitably going to give way to assembly line efficiency.

I noted in a previous Annual Report that the Service now had in place a reasonable transfer policy and that the challenge now was to ensure that the policy was reflected in practice. Our review of individual complaints concerning transfers continues to find, in far too many instances, evidence of non-compliance with established time frames, the provision of insufficient information to offenders in support of the Service's decisions, incomplete documentation packages being provided to decision makers and a redress system which is excessively delayed.

I do not expect, given the significance of the decisions and the volume, that individual concerns are likely to decrease in the immediate future. I do believe however, beyond emphasizing the requirement for fairness in making these decisions, that there are steps that can be taken. The Service's internal audit on the transfer process recommended the establishment of a quality control mechanism and information system to assist in ensuring compliance with the policy. I fully support that recommendation.

I further recommend that the Correctional Service, through its Offender Grievance System, ensures:

a) that the system is capable of objectively reviewing and issuing a decision on transfer appeals in a timely fashion;

b) that during the course of its review on individual appeals that it focus not only on the decision taken, but as well, on the fairness of the process leading to that decision; and,

c) that a quarterly report be issued summarizing the review of transfer appeals.

18. VISITING

Decisions on visiting, by their very nature, affect both the offender and the potential visitor. The Service's current policy with respect to the denial of visits states: "The Director may refuse or suspend permission for a visit when such a visit is considered detrimental to the security or the good order of the institution".

I recommended in my 1988-89 Annual Report, given the Service's stated policy and the significance of the decision in question, that decisions to deny a visit should be taken by the Director of the institution and not delegated to a lower authority. With few exceptions, these decisions continue to be taken by an institutional committee not chaired by the Director nor reviewed by the Director unless questioned on complaint by the applicant.

Our reviews of individual decisions denying an applicant visiting privileges far too often finds no reasonable link between the reasons provided by the Service in support of the decision and the security and good order rationale provided for within its policy. The Service, despite its stated policy and its Mission Statement, continues to deny visits on what can only be characterized as arbitrary standards, such as, if the visitor:

— is an ex-inmate of a federal institution

— is on the visiting list of another inmate

— has been convicted of an indictable offence within the last twenty-four months or is presently charged under the Criminal Code (without specific reference to the charge/conviction or how it is seen as potentially detrimental to the security or good order of the institution;)

— has been released from custody within the past twelve months (again without specific reference being provided as to how this fact relates to the security or good order of the institution.)

— is participating as a volunteer in a federal institution

— is considered not to have a positive influence on the inmate.

I am not questioning the Service's need to review individual applicants and at times restrict access to its visiting programs. What I am questioning is the fairness of the Service's current procedures in exercising this authority. I therefore recommend again that decisions taken to deny access to the visiting program be taken by the Warden responsible for the institution

in question and that specific reasons relevant to the security and good order of the institution be provided to the applicant in writing.

On the issue of Private Family Visits, which the Service, from a policy and operational perspective, has separated from the general visiting program, I initially made representations in 1983 to the then Commissioner when the Service was establishing its eligibility criteria. I noted at that time that the proposed criteria, specifically with respect to the definition of common-law partners, was overly limiting and that there was a need for flexibility if the program was to meet its stated objectives. The Service, in 1987, transferred to the Regions the authority to establish eligibility criteria for their private family visiting programs. This delegation, rather than producing reasonable flexibility, produced inconsistency and confusion. In some cases, offenders who had been approved for and received private family visits at one institution, on transfer were advised that they were no longer eligible for participation in the program.

The issue of eligibility criteria was further questioned in 1988 when an offender challenged the denial of his eligibility to participate in the program with his common-law partner of the same sex. The Service in responding to the subject's grievance upheld the denial of his eligibility stating that the existing policy did not allow for such visits, but indicated that a review of its policy on private family visiting would be undertaken in the near future. The subject took his challenge to court and in May of 1990 the Federal Court of Appeal concluded that the Commissioner could have exercised his discretion and granted the visit and as such, the Commissioner had unlawfully refused to exercise that discretion. The subject's application for visits with his partner was subsequently re-reviewed and approved by the Service.

The Service has been reviewing its visiting policy, inclusive of the private family visiting program, for a good number of years now. In April of this year, in response to this latest round of consultations on the visiting policy, we wrote to the Correctional Service noting again that the inclusion of the word "family" in the private visiting section of the program continued to cause definitional problems generated, in a large part, by legal and moral concerns which have in turn resulted in on-going inconsistency and confusion with the policy's application. It was suggested that the Service approach the visiting program as a continuum, from security visits through open visits to private visits, maintaining a consistent eligibility criteria throughout.

As such, I suggest that the Service identify visiting as a right and that the individual's eligibility for the program be restricted only on the basis of reasonable concerns directly related to the security of the institution or the safety of the individuals involved.

I have been advised that a final decision on the Service's visiting policy is expected by the end of 1991.

19. ADMINISTRATIVE SEGREGATION

The Correctional Service of Canada in July of 1990, undertook a review of their policy on Administrative Segregation.

I received a copy of the Service's proposals, inclusive of a draft Commissioner's Directive, in January of 1991. In February 1991, I replied forwarding a detailing of our specific

comments on the proposal and identified two general areas of concern related to the delegated authority for the placement of offenders in administrative segregation and the effectiveness of the subsequent review processes being proposed. As of the end of the reporting year I had not received a substantive response from the Service on our comments. I am advised that the Service intends to approve a revised policy in this area by the early fall of this year.

20. MANAGEMENT OF OFFENDER PERSONAL EFFECTS

The Service undertook in early 1990, a review of its policy on offender personal effects with the intention of developing national guidelines on the management of offender personal property.

In January of 1991, I received a copy of the Service's draft policy and guidelines which had been forwarded to the field for consultation. We met with the Service's headquarters staff to provide our comments in April of 1991.

I am hopeful that this initiative will address such issues as:

— the areas of responsibility for lost or damaged personal effects in a double-bunked situation;

— the replacement value cost in the settling of offender claims; and,

— the inconsistencies in allowable personal effects which have resulted in offenders purchasing effects at one institution only to be advised at another institution that they are not allowed.

Although there has been some delay concerning this issue, I was advised that a revised policy, inclusive of national guidelines, is expected to be approved by October of 1991. I look forward to the Service finalizing its policy in this area and hope that implementation at the operational level assists in addressing some of the long-standing areas of concern associated with offender personal effects.

21. OFFENDER ACCIDENT COMPENSATION

I received a complaint from an offender in 1988 concerning the denial of his claim for compensation under the Penitentiary Inmates Accident Compensation Regulations. The subject had injured himself as a result of having slipped and fallen on ice while on his way to breakfast. The claim was denied because the accident was not attributable to the offender's "participation in a normal program of a penitentiary". A normal program is defined within the Regulations as "participation in any work activity sponsored, approved or permitted by the Service or in any other activity required by the Service, excluding participation in any recreational or social activities".

I wrote the Commissioner in August of 1988 stating in part:

> Having reviewed the claims file, it is our opinion that too much attention was focused on the question of whether attending at the kitchen trailer was a "required activity". We note that the definition indicates that a normal program includes an activity "required by the Service". It also covers work activities, and excludes recreational or social activities. It is only

necessary that the activity be part of a "normal program of the penitentiary", and not specifically excluded. This definition in no way excludes participation in the food service program. An indication of what it includes seems to have been confused with an exhaustive enumeration of compensable activities. In fact, given that the definition specifically excludes certain activities (recreational, social) it appears that any other normal program is thereby included.

I concluded by stating that I was of the opinion that the subject was in fact participating in a normal institutional program when injured and requested that consideration be given to a re-examination of the individual's claim.

I received a response from the Commissioner in September of 1988 indicating that although the Service maintained its position with respect to the subject's eligibility under the provisions of the Penitentiary Inmates Accident Compensation Regulations an alternative means of providing compensation would be reviewed.

In May of 1989 an offer of settlement was made by the Service and accepted.

I was subsequently contacted by the complainant, in June of 1989. He explained that he had been waiting for the settlement offer for over two years, during which time he had been living on welfare and that he had accepted the offer because of his financial situation, although he did not feel the amount was either reasonable or fair. I advised the subject that we would undertake a review of the Service's offer. Our review raised a number of substantive questions related to the Service's calculation of the settlement offer and I wrote to the Commissioner in November of 1989 requesting that the issue be re-opened. Although the Service's initial response was that the issue could not be re-opened, the Commissioner became personally involved and showed his sense of fair play by a further offer of settlement in January of 1991.

Central to this case at the outset was the question of what constituted participation in the normal program of a penitentiary. I was advised in September of 1989 that amendments to the Penitentiary Inmates Accident Compensation Regulations to address this question would be forthcoming. The 1990 Federal Regulatory Plan published in December of 1989 under the heading Penitentiary Inmate Accident Regulations states:

> Current regulations provide that an inmate may claim compensation when injured while participating in a normal program of a penitentiary and that medical reports be ordered for all claims before determining the validity of an application. This initiative will provide clarification of the activities which are considered to be a normal program of the penitentiary. The initiative will also provide for an amendment to sub-section 5(3) of the regulations in order to allow "the person in charge" at Labour Canada to exercise discretion in determining whether medical reports are necessary in respect of a claim.
>
> This initiative will have an impact only on Federal inmates, providing clear definition of whether an inmate was participating in a normal program of a penitentiary when the injury was sustained and ensuring a more efficient process by determining at the time of application whether a medical report is required.

The expected date for the initial publication of these amendments is identified in the Federal Regulatory Plan as the second quarter of 1990. As of the writing of this report, the second quarter of 1991, I am advised that these amendments have as yet not been finalized.

22. OFFENDER TELEPHONE ACCESS TO CORRECTIONAL SERVICE OFFICIALS

The Office established a 1-800 service in 1989 to afford offenders more reasonable and timely access to our investigative staff. The number of calls, not surprisingly, increased dramatically and we realized that a majority of these calls were from offenders requesting that we obtain information or clarification on a pending decision from Correctional Service officials outside the institution. Our review of this matter indicated:

a) that the requests being made by the offenders were legitimate; and

b) that offenders were calling our office because we were accessible and Correctional Service officials outside the institution were not.

I have had a number of discussions with the Commissioner on the problem over the past year. My position was that the Service should allow offenders telephone access to Correctional Service officials in their Parole Offices, Regional Headquarters and National Headquarters to demonstrate not only the Service's stated commitment to openness and accountability, but to aid in ensuring through the provision of timely relevant information, that the offender is, in fact, an informed participant in the correctional process. As well this added workload was causing a strain on our resources to which the Commissioner was most sympathetic to the point of offering us some staffing assistance.

The Service in late 1989 initiated a "pilot project" in two regions which allowed offenders telephone contact with regional authorities. I was advised in December of 1990 that the results from these "pilot projects" would be provided to National Headquarters staff by June of 1991 and that a final decision on this matter would be taken by the Service's Executive Committee shortly thereafter.

23. TEMPORARY ABSENCE PROGRAMMING

The office experienced over the course of this reporting year, an increase in the number of complaints related to the Service's temporary absence program. We were advised by a number of Inmate Committees that they felt there had been a significant decline in the number of offenders involved in this program, and that this in turn was delaying their release on day and full parole. These concerns were most often expressed by those housed within medium security institutions.

A review of the Service's data on temporary absence confirmed that in fact there had been a significant decrease over the preceding five-year period in both the number of temporary absences approved and the number of offenders involved in the program. Following a meeting with National Headquarters staff to review this matter in June of 1990, correspondence was forwarded to the Commissioner's office which stated in part:

> the number of escorted temporary absences from medium security institutions has gone from 9700 in 1982 to 7200 in 1984 to 5600 in 1989 while the number of unescorted temporary absences from these same institutions has gone from 5400 in 1983 to 2500 in 1989. This decline is further reflected at the minimum security level where the number of unescorted temporary absences has gone from 6200 in 1984 to 4500 in 1989.

The Service in responding on the issue indicated that they had been aware of this decline for a number of years and in November of 1990 stated:

> "As CSC is concerned with this decline, the Branch (Correctional Programs and Operations) is committed to undertaking a complete analysis on an institution-by-institution basis in an effort to identify where the statistical declines are occurring. These statistics are to be provided by the Research Branch at National Headquarters. They will then be provided to the Regions who will be asked to review the results and provide feedback with respect to the specific areas of decline. Through this process, it will be determined what action is necessary to ensure that the optimum use of the Temporary Absence Program is maintained.

I was hopeful of this undertaking. In March of 1991, the Service provided us with their temporary absence statistics for the year 1990, which indicated an overall increase over the previous year. We were subsequently advised in April of 1990, without benefit of a complete analysis on an institution-by-institution basis, that the declining rates experienced in previous years no longer appeared to represent a concern and that the issue was therefore considered complete.

The 1990 figures for temporary absences while showing a general increase over those of 1989, as well showed:

a) a wide variation between the Regions on the number of temporary absences for family and community activities being granted (Pacific 15,076, Prairies 1,653);

b) the 1990 unescorted temporary absence figure, while up over that of 1989, was still less than 70% of the 1986 figure; and,

c) a number of major medium security institutions had fewer escorted temporary absences in 1990 than they had in 1989.

I intend to pursue this issue with the Commissioner's office by recommending that the initial step in addressing this issue rests with the Service fulfilling its 1989 undertaking and completing a thorough institution-by-institution analysis of its temporary absence program.

ISSUES RESOLVED

The following issues are considered to be resolved from a policy perspective. Although concerns may arise with the interpretation and application at the operational level, I feel that the policy revisions themselves have addressed in a reasonable and fair manner, the issue raised.

24. CRITERIA FOR HUMANITARIAN ESCORTED TEMPORARY ABSENCES

The result of our investigations into complaints concerning the denial of temporary absences for the purpose of attending the funeral of a family member, as I reported last year, indicated that the overriding criterion in far too many instances in reaching such decisions, was the financial cost to the Service in terms of transportation and overtime. It was as well noted that in some cases to assist in offsetting these costs, the Service had requested money from the offender and the family.

I reported that this practice was without reasonable justification and inconsistent with the Service's Mission document. I indicated that the application of such criteria, based on geography and personal finances, had established an inequity of access for offenders to this form of temporary absence programming.

The Service issued a revised Commissioner's Directive in January of 1990, entitled Temporary Absences, which reads in part:

> 6. Escorted temporary absences for humanitarian reasons shall be granted in the following instances unless significant security or case management information exists that is unfavourable to such an absence:
>
> a) to attend the funeral of a parent, a foster parent, a relative who has acted as a foster parent, a child, a spouse or other person, if the inmate has had a meaningful relationship with the person;
>
> b) to visit a person, as described above, who has been declared by a medical practitioner to be in an advanced stage of a terminal condition resulting from illness or injury.
>
> 7. The costs for escorting officers or transportation shall not be a factor in the decision.

This policy is clear and consistent with the Service's stated objectives in this area and the interpretation given this policy at the institutional level should reflect that.

25. APPLICATION OF OFFENDER PAY POLICY FOR SEGREGATED OFFENDERS

The issue here centred on the absence of reasonable flexibility within the Service's pay policy. Offenders placed in Administrative Segregation, for whatever reason, were automatically paid at the lowest level and were not being compensated if cleared of the allegations or charges which led to their placement in segregation. During the course of our discussion with the Correctional Service on this matter, the current situation of offenders unable to work for medical reasons or because there was a lack of available work, was also reviewed.

In May of 1991, the Commissioner's Directive on Inmate Pay was amended affording the institutional Director greater flexibility in determining the level of pay for those offenders placed in administrative segregation.

Section 28 of Commissioner's Directive 865 now reads:

> 28. When an inmate has been placed in administrative segregation as a result of an offence report, and later found to be not guilty, the Director shall review each incident and, where warranted, adjust the individual's pay accordingly.

In addition to this amendment, the Service issued a Memorandum of Clarification which further emphasized the Warden's authority to adjust the pay rates for those offenders who are willing but unable to participate in programs or work due to long-term illness or incapacity as a result of an accident. The Memorandum, as well, provided for a measure of financial protection for those offenders who were unemployed stating "in principle the institutional Work Board should review, at two-week intervals, all inmates who are paid at

level one pay. Those who are unemployed because no work is available and have been at level one for two weeks, may be awarded level two pay at the discretion of the Warden".

I am encouraged by these changes and expect that a reasonable exercising of discretion at the institutional level will go a long way in alleviating some of the inequities inherent in the previous application of the Service's pay policy.

26. ANTABUSE AND TEMPORARY ABSENCES

Antabuse is a prescription drug used generally as an adjunctive therapy for individuals already involved in an alcohol treatment program.

In September 1990, we received complaints from a number of offenders who were claiming that the taking of Antabuse was a condition of their being granted a temporary absence and that they were required to sign a discharge of responsibility waiver for any side-effects caused by the medication. Our review of this matter indicated that this was in fact taking place. It was also noted in those cases reviewed, that there was not a clear indication on the file that the offenders had an alcohol problem nor were any of the offenders involved in an alcohol treatment program within the institution. The stated purpose for the use of Antabuse during temporary absences was to ensure an appropriate level of control over the offender and reduce risk.

Following discussion with both the Warden and the Regional Deputy Commissioner, our concerns in this area were detailed in a letter to the Regional Deputy Commissioner with a copy to the Director General, Medical Services. Our concerns focused on the following areas:

a) despite the Service's claims, the prescription of the medication was not limited to those offenders with an identified alcohol problem;

b) Antabuse was not being used as an adjunct to an ongoing treatment program but was being used in isolation as a condition of receiving a temporary absence;

c) the rationale for the use of the medication, "control and reduce risk" constituted medical intervention contrary to the Service's policy that the administration of medication to offenders for restraint or other security purposes shall not be undertaken; and,

d) the alleged voluntary aspect of the offender's agreement to involve himself in this program was open to serious question.

A prompt and detailed response to our areas of concern was received from the Director General, Health Care Services. I was subsequently advised by the responsible Regional Deputy Commissioner that following a further review, the practice of prescribing Antabuse as part of a temporary absence program had been terminated. Although I am pleased by the final position taken by the Service on this matter, I am concerned that it took nine months to reach that position and only after we had referred the matter to the Director General, Health Care Services.

27. TRANSFERS TO REGIONAL PSYCHIATRIC/TREATMENT CENTRES

The Office had received during the course of the reporting year, a number of complaints from offenders who had been denied transfers to the Service's Regional Psychiatric Centres. A review of these cases indicated that the existing directive on transfers did not identify who the decision maker was on such transfer applications, that offenders were not being notified in writing of the reasons for the decision being taken, and that considerable confusion existed because no decision maker was identified as to the appropriate avenue of redress available on such decisions.

The Service, following its review of the matter, issued the following revision to the Commissioner's Directive on Transfer:

> The clinical directors of the Regional Psychiatric/Treatment Centres shall determine which inmates may be admitted to the Centres. For these cases, the clinical director shall be considered the decision maker and, thus, shall ensure that the reasons for any denial are provided in writing to the inmate, as per paragraph 16 of this directive.

This revision has clarified the procedures to be followed on such transfer applications and I anticipate that future confusion in this area will be measurably reduced for all concerned.

28. OFFENDER ACCESS TO DISCIPLINARY TAPE RECORDINGS

The Service's position on this matter as stated in 1988, was that "reasonable access by inmates to disciplinary hearing recordings must be provided".

The issue resurfaced in March of 1990 as a result of a memorandum from a Regional Headquarters entitled "Independent Hearings — Access to Tape" which states in part: "Unless an inmate makes a request for the tape under the *Privacy Act*, there is no legal requirement to provide the tape at CSC's expense and time". As this appeared to be a retreat from the Service's initial position on reasonable access, the issue was referred to the Commissioner's office in April of 1990 with a request for their further review and comment. On May 17, 1990, correspondence was received from the Deputy Commissioner, Correctional Programs and Operations, saying that "reasonable access to disciplinary tapes does not necessarily demand that a copy of the tape be provided. Reasonable access could expect to include the provision of a suitable room where the inmate is able to listen to the recording and to take notes".

Given that the Service had earlier acknowledged that it was a "widespread practice" within the Correctional Service to provide an offender with a copy of a tape recording of his disciplinary hearing and that, if the offender requested a copy under the provisions of the *Privacy Act*, the Service would "be under a legal obligation to provide a copy", I could not support its position on this matter. A follow-up letter was sent to the Commissioner's Office requesting a further review with a recommendation that a policy clarification be issued to ensure that offenders are provided with both reasonable and equitable access to disciplinary tapes. I was subsequently advised in January of 1991 that offenders, on request and at a cost of $3.00, will be given a copy of their disciplinary tapes.

29. RECORD OF MINOR DISCIPLINARY HEARINGS

I recommended in November of 1988 that the Service maintain a record of minor disciplinary court hearings. In January of 1990 the Service issued an interim instruction indicating that basic information concerning minor court proceedings be recorded via electronic or any other means and retained in accordance with the established procedures for federal government records.

The Commissioner's Directive on Discipline of Inmates, inclusive of the above-noted requirement to maintain a record of minor court proceedings, was issued in August of 1990 and reads in part:

> The summary of the minor court proceedings shall include, but not be limited to, the following information:
>
> a) the date, time and place of the minor court hearing;
>
> b) the principles involved, including witnesses, if called or an indication of why witnesses were not called;
>
> c) the charge;
>
> d) the "gist" of the proceedings;
>
> e) the finding(s); and,
>
> f) the punishment awarded.

I reported last year that it was quite evident during the time period between the issuing of the interim instruction and the Directive that the communication of the policy change to the institutional level was considerably less than universal. During the course of this reporting year our review of complaints relating to minor disciplinary decisions has indicated that although the policy is certainly known at the institutional level, there exists a wide variance on the quality and content of the records maintained. This inconsistency obviously has an effect on the review of offender complaints on minor court decisions, whether undertaken by the Service's grievance process or this office and as such, I suggest that the Regional Operational Review process include an analysis of minor court records as an element of its review.

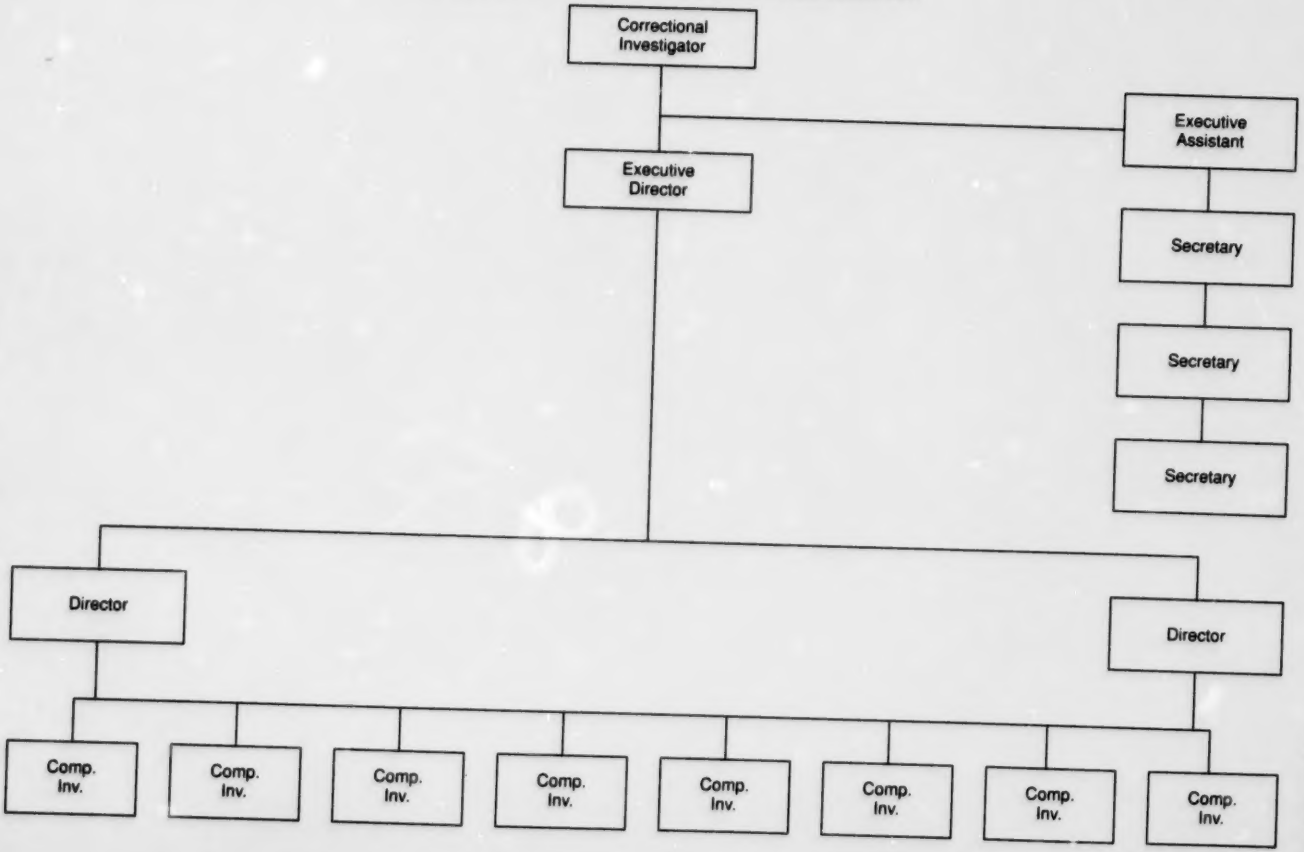
CONCLUSION

The Service's Mission Statement has projected a positive public image and established a sound framework of core values, guiding principles and strategic objectives for the management of its operations. But a Mission document, regardless of its detail and eloquence, cannot be seen or accepted as a replacement for sound policy and clear direction. Nor can it be seen as reflective of an organization's operational reality. The operational reality from my perspective is that the number of complaints have increased significantly, and that some areas of complaint again from my perspective, are slow to be resolved. We continue to stress at the national level the significance these issues hold for the offender population, and the impact that non-action has on decisions taken at the operational level.

The Correctional Service of Canada is a direct service agency whose policies, procedures and decisions directly and immediately affect the offender population. Consequently, it is important that the Correctional Service continue to strive to improve its responsiveness to inmate concerns. Delays, defensiveness and non-commitment are inconsistent with the Service's stated Mission and the basic concept of administrative fairness and I sincerely hope that our comments are taken in the constructive way that they are offered.

As I have indicated in the past, the vast majority of our work is done at the operational level through personal contact with offenders and the Service's front line staff. I am encouraged by the high number of resolutions and effective referrals achieved over the course of this reporting year and I will take this opportunity to extend my appreciation particularly to those operational staff for their cooperation in assisting us in doing our job. The corrections field is not an easy place to work and I applaud all the dedicated men and women who are committed to making the Service the very best it can be.

OFFICE OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR



APPENDIX B

P.C. 1977-3209

Certified to be a true copy of a Meeting of the
Committee of the Privy Council, approved by
His Excellency the Governor General on
the 15 November, 1977

WHEREAS the Solicitor General of Canada reports as follows:

That, as a result of the resignation of Miss Inger Hansen from the position of Correctional Investigator as of October 1, 1977 the temporary appointment of Mr. Brian McNally of Ottawa to the position of Correctional Investigator was made by Order in Council P.C. 1977-2801 on 29th September 1977; and

That, in order to meet the demands of the Office of the Correctional Investigator, it is advisable to proceed to make a permanent appointment to the position as quickly as possible.

Therefore, the Committee of the Privy Council, on the recommendation of the Solicitor General of Canada advise that the temporary appointment of Mr. Brian McNally to the position of Correctional Investigator be terminated and pursuant to Part II of the Inquiries Act Mr. Ronald L. Stewart of the City of Ottawa be appointed as a Commissioner, to be known as the Correctional Investigator to investigate, on his own initiative, on request from the Solicitor General of Canada, or on complaint from or on behalf of inmates as defined in the Penitentiary Act, and report upon problems of inmates that come within the responsibility of the Solicitor General of Canada, other than problems raised on complaint

(a) concerning any subject matter or condition that ceased to be the subject of complaint more than one year before the lodging of the complaint with the commissioner,

(b) where the person complaining has not, in the opinion of the Commissioner, taken all reasonable steps to exhaust available legal or administrative remedies, or

(c) concerning any subject matters or conditions falling under the responsibility of the Solicitor General of Canada that extend to and encompass the preparation of material for consideration of the National Parole Board.

and the Commissioner need not investigate if

(d) the subject matter has previously been investigated, or

(e) in the opinion of the Commissioner, a person has no valid interest in the matter.

The said Committee further advise that a Commission do issue to the said Commissioner, and

1. that the Commissioner be appointed at pleasure;

2. that the Commissioner be paid at the salary set out in the schedule hereto;

3. that the Commissioner be authorized to engage, with the concurrence of the Solicitor General of Canada, the services of such experts and other persons referred to in Section II of the Inquiries Act, who shall receive such remuneration and reimbursement as may be approved by the Treasury Board; and

4. that the Commissioner shall submit an annual report to the Solicitor General of Canada regarding problems investigated and action taken.

Certified to be a true copy

Clerk of the Privy Council

APPENDIX C

P.C. 1988-2739

Certified to be a true copy of a Meeting of the
Committee of the Privy Council, approved by
His Excellency the Governor General on
the 7 December, 1988

The Committee of the Privy Council, on the recommendation of the Solicitor General of Canada, pursuant to Part II of the Inquiries Act, advise that:

(a) a commission be issued to amend the English version of the commission appointing Mr. Ronald L. Stewart to be Correctional Investigator, issued pursuant to Order in Council P.C. 1977-3209 of November 15, 1977, as follows:

(i) the first paragraph of the commission is amended by revoking the following words:

> "to investigate, on his own initiative, on request from the Solicitor General of Canada or on complaint from or on behalf of inmates as defined in the Penitentiary Act, and report upon problems of inmates that come within the responsibility of the Solicitor General of Canada, other than problems raised on complaint"

and substituting therefor the following words:

> "to conduct investigations, on his own initiative, on request from the Solicitor General of Canada or on complaint from or on behalf of inmates as defined in the Parole Act, concerning problems that relate to the confinement of inmates in penitentiaries or the supervision of inmates upon their release from penitentiaries on temporary absence, day parole, parole or mandatory supervision and that come within the responsibility of the Solicitor General of Canada, and to report thereon, with the exclusion of problems", and

(i) paragraph (c) of the said commission is revoked and the following substituted therefor:

> "(c) that relate to the exercise by the National parole Board of any power to duty that falls within its exclusive jurisdiction under the Parole Act,"; and

(b) the annexed French version of the commission, issued pursuant to Order in Council P.C. 1977-3209 of November 15, 1977, as amended, be issued.

Certified to be a True Copy

Clerk of the Privy Council

Canada

Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel

1990 - 1991

L'Enquêteur correctionnel
Canada

Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel

1990 - 1991

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

N° de cat. JA 1-1991

ISBN 0-662-58833-9

L'Enquêteur correctionnel
Canada

C.P. 2324, Station D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W5

The Correctional Investigator
Canada

P.O. Box 2324, Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W5

Le 31 décembre 1991

L'honorable D. Lewis
Solliciteur général du Canada
340, avenue Laurier ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0P8

Monsieur le Solliciteur général,

À titre d'Enquêteur correctionnel chargé d'étudier les plaintes et les problèmes des détenus des pénitenciers canadiens, j'ai l'honneur de vous soumettre le dix-huitième rapport sur les activités de mon Bureau pour la période allant du 1er juin 1990 au 31 mai 1991.

Veuillez agréer, Monsieur le Solliciteur général, l'expression de mes sentiments distingués.

L'Enquêteur correctionnel,
R.L. Stewart

Table des matières

	Page
Mandat	1
Introduction	3
Tableaux	5
Rapport annuel 1989-1990	17
Activités	19
Personnel	21
Questions d'actualité	
Présidents de l'extérieur	23
Port de l'insigne d'identité	23
Délégation de pouvoirs	24
Questions à l'étude	
Unités spéciales de détention	25
Services psychiatriques/unités spéciales de détention	25
Ententes (fédérales-provinciales) d'échange de services	26
Cadre stratégique global et règlements internes	26
Coups d'avertissement	27
Rémunération des détenus	27
Ligne de conduite à l'égard des détenus handicapés	27
Procédure de règlement des griefs	28
Préparation des cas et accès aux programmes de santé mentale	28
Droits et privilèges des détenus	30
Appels interjetés auprès de la Commission nationale des libérations conditionnelles	30
Double occupation des cellules	31
Vérifications internes du Service correctionnel	31
Transfèrements	32
Visites	33
Isolement préventif	35
Gestion des effets personnels des détenus	36
Indemnisation des détenus victimes d'un accident	36
Communications téléphoniques des détenus avec le personnel du Service correctionnel	38
Programme des permissions de sortir	38
Problèmes réglés	
Critères régissant les permissions de sortir avec surveillance pour des raisons humanitaires	40
Application de la politique de rémunération des détenus aux détenus en isolement préventif	40

Prescription d'Antabuse aux détenus bénéficiant d'une permission de sortir 41
Transfèrements dans des centres psychiatriques ou de traitement régionaux 42
Accès des détenus aux enregistrements des audiences du tribunal disciplinaire 42
Comptes rendus des audiences concernant les manquements mineurs à la discipline 43

Conclusion 45

Annexe A — Organigramme du Bureau de l'Enquêteur correctionnel 47

Annexe B — Décret 49

Annexe C — Décret 51

MANDAT

L'Enquêteur correctionnel est nommé commissaire aux termes de la Partie II de la *Loi sur les enquêtes*, et est chargé de procéder à des enquêtes de son propre chef ou à la demande du Solliciteur général du Canada, ou à la suite de plaintes formulées par des détenus, selon la définition qu'en donne la *Loi sur la libération conditionnelle*, ou en leur nom, concernant des problèmes reliés à leur incarcération dans un pénitencier ou à la façon dont ils sont supervisés après leur mise en liberté et qui relèvent de la compétence du Solliciteur général du Canada, à l'exclusion des problèmes reliés à l'exercice, par la Commission nationale des libérations conditionnelles, de tout pouvoir ou droit relevant de sa compétence exclusive aux termes de la *Loi sur la libération conditionnelle*.

Pour les besoins d'une enquête aux termes de la *Loi sur les enquêtes*, l'Enquêteur correctionnel peut :

a) visiter tout bureau ou établissement public, avec droit d'accès dans tous les locaux;

b) examiner tous papiers, documents, pièces justificatives, archives et registres appartenant à ce bureau ou établissement;

c) citer devant lui des témoins et les contraindre à déposer oralement ou par écrit, notamment par assignation à comparaître et sous la foi du serment.

L'Enquêteur correctionnel n'est pas habilité à ordonner des changements. Sa charge, tout comme celle dont s'acquitte normalement l'ombudsman aux termes de la loi, l'autorise à mener des enquêtes indépendantes sur des plaintes, à publier ses constatations et conclusions et à formuler des recommandations à l'intention des autorités gouvernementales compétentes en vue du règlement des problèmes signalés par les plaignants.

INTRODUCTION

Au cours de l'année à l'étude, notre bureau a enregistré une augmentation marquée du nombre de plaintes, qui est passé à 4 476 en 1990-1991 comparativement à 2 997 en 1989-1990.

S'il est parfois difficile d'expliquer avec précision des écarts de cet ordre, dans ce cas-ci certains facteurs auront vraisemblablement joué un rôle déterminant.

Signalons premièrement l'élargissement, depuis 1989, de notre mandat qui nous autorise maintenant à enquêter sur des plaintes concernant la préparation des cas par le Service correctionnel en prévision des audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles, deuxièmement, l'ajout à notre personnel, ces dix-huit derniers mois, de trois enquêteurs chargés de l'administration du nouveau champ de responsabilité issu de l'élargissement de notre mandat et, troisièmement, le surpeuplement chronique des pénitenciers fédéraux qui continue d'avoir des répercussions sur pratiquement tous les aspects de la vie des détenus.

Si l'augmentation a été particulièrement sensible dans les catégories de plaintes reliées au changement de mandat, notamment dans celles du traitement des demandes de permission de sortir et de la préparation des cas, le nombre de plaintes s'est aussi accru dans les catégories où les mêmes problèmes ont été signalés à maintes reprises dans nos rapports annuels antérieurs.

TABLEAUX

TABLEAU A

PLAINTES REÇUES ET EN SUSPENS — PAR CATÉGORIE

Catégorie	
Isolement préventif	
a) placement	178
b) conditions	95
Préparation des cas	411
Effets de cellule	81
Placement en cellule	50
Réclamations	
a) décisions	25
b) traitement	64
Correspondance	66
Régime alimentaire	
a) pour des raisons médicales	26
b) pour des raisons religieuses	11
Discipline	
a) règles	120
b) décision d'un président de l'extérieur	49
c) décision relative à une infraction mineure	15
Discrimination	13
Réduction méritée de peine	35
Information versée au dossier	
a) consultation	39
b) correction	99
Questions financières	
a) accès aux fonds	35
b) rémunération	134
Nourriture	24
Procédure de règlement des griefs	
a) décisions	31
b) traitement	92
Services de santé	484
Services de santé mentale	
a) accès	124
b) programmes	9
Placement pénitentiaire	17
Visites familiales privées	82
Programmes	92
Demandes d'information	22
Administration des peines	80
Personnel	133
Téléphone	106
Permissions de sortir	
a) refusées	81
b) traitement	132
Transfèrements	
a) refusés	98
b) non sollicités	186
c) traitement	370

TABLEAU A (suite)
PLAINTES REÇUES ET EN SUSPENS — PAR CATÉGORIE

Recours à la force	27
Visites	221
Affectation (travail)	139
Autre	19
Plaintes ne relevant pas de la compétence du Bureau	
Décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles	305
Décisions judiciaires	5
Procédures judiciaires	8
Questions de compétence provinciale	43
	4 476
Report de 1989-1990	47
	4 523

TABLEAU B
PLAINTES — PAR MOIS

Report de l'année précédente	47
1990	
Juin	373
Juillet	340
Août	328
Septembre	395
Octobre	430
Novembre	336
Décembre	208
1991	
Janvier	397
Février	495
Mars	403
Avril	384
Mai	387
Total	4 523

TABLEAU C
PLAINTES — PAR RÉGION

	1990							1991					
Maritimes	June	July	August	September	October	November	December	January	February	March	April	May	Total
Atlantique	13	6	3	13	15	16	10	15	9	11	8	7	126
Dorchester	10	8	1	6	6	21	11	4	19	12	7	12	117
Springhill	3	2	0	8	2	10	0	4	8	7	6	18	68
Westmorland	2	9	2	2	0	2	0	1	3	0	18	0	39
Établissements provinciaux	1	0	2	1	0	0	1	1	0	0	0	0	6
Ontario													
Bath	0	2	1	0	4	2	0	2	1	0	1	1	15
Beaver Creek	3	4	3	2	15	7	3	5	6	6	8	12	74
Collins Bay	0	6	3	10	11	0	2	13	9	44	5	10	113
Frontenac	2	1	4	8	4	0	0	3	2	1	2	2	29
Joyceville	24	13	16	16	7	6	8	14	16	6	16	2	144
Kingston	31	19	24	23	10	21	16	19	5	32	6	6	212
Millhaven	6	21	8	22	7	10	10	30	6	6	30	11	167
Pittsburgh	14	0	1	0	15	0	1	9	3	0	2	1	46
Prison des femmes	2	3	5	3	5	8	3	14	11	13	3	15	85
Warkworth	30	40	25	41	35	16	26	38	49	27	39	41	406
Établissements provinciaux	1	0	2	0	3	1	3	3	6	2	3	1	25
Pacifique													
Elbow Lake	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	4
Ferndale	2	1	7	6	2	2	0	0	1	3	1	5	30
Kent	13	8	14	8	42	5	8	10	57	7	8	11	191
Matsqui	14	2	1	4	13	0	1	4	15	2	4	5	65
Mission	11	0	5	0	4	0	14	2	1	10	5	11	63
Mountain	18	3	3	2	6	1	19	4	7	0	3	17	83
Centre psychiatrique	4	3	2	2	3	1	1	2	0	0	1	7	26
William Head	23	1	1	1	3	2	2	3	13	1	0	6	56
Établissements provinciaux	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	3
Prairies													
Bowden	7	10	31	25	19	46	8	23	39	21	45	28	302
Drumheller	9	15	13	10	12	28	4	11	14	14	15	1	146
Edmonton	6	3	1	19	13	15	2	14	13	30	8	3	127
Centre Oskana	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	3
Rockwood	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Centre psychiatrique	17	1	1	0	0	0	0	0	3	0	1	0	23

TABLEAU C (suite)
PLAINTES — PAR RÉGION

	1990							1991				
	June	July	August	September	October	November	December	January	February	March	April	May	Total
Saskatchewan (ferme du pénitencier)	0	2	1	0	4	2	0	1	0	1	0	1	12
Saskatchewan	13	33	6	8	10	10	3	5	3	28	10	29	158
Stony Mountain	0	8	14	3	4	2	2	16	2	8	4	21	84
Établissements provinciaux	0	0	3	2	1	0	0	3	1	1	1	0	12
Québec													
Archambault	4	10	6	4	3	2	3	4	9	1	8	2	56
Cowansville	6	29	32	23	22	24	7	23	7	22	28	10	233
Donnacona	8	6	9	2	29	21	3	15	11	11	9	13	137
Drummond	1	4	2	75	22	5	5	31	40	18	21	39	263
Centre fédéral de formation	6	3	20	8	19	8	4	8	15	6	9	7	113
La Macaza	25	6	11	16	9	5	5	20	16	14	17	12	156
Leclerc	15	9	7	4	6	10	2	5	13	10	4	4	89
Montée Saint-François	6	3	1	4	4	2	0	1	2	7	6	6	42
Centre Ogilvy	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Port-Cartier	6	27	11	7	24	9	12	6	38	12	7	6	165
Centre de réception	0	2	4	2	2	2	2	4	3	4	2	1	28
Ste-Anne-des-Plaines	15	13	21	4	13	13	6	6	15	4	13	2	125
Établissements provinciaux	0	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	1	6
Total	373	340	328	395	430	336	208	397	495	403	384	387	4476

TABLEAU D
PLAINTES ET NOMBRE DE DÉTENUS — PAR RÉGION

Région	Plaintes	Nombre de détenus*
Pacifique	521	1 864
Prairies	868	2 992
Ontario	1 316	3 867
Québec	1 415	4 039
Maritimes	356	1 864
Total	4 476	14 626

* Les chiffres concernant le nombre de détenus pour la période se terminant le 31 mai 1991 ont été fournis par le Service correctionnel du Canada.

TABLEAU E
VISITES AUX ÉTABLISSEMENTS

Établissement	Nombre de visites
Archambault	10
Atlantique	5
Bath	3
Beaver Creek	3
Bowden	14
Collins Bay	5
Cowansville	11
Donnacona	7
Dorchester	11
Drumheller	4
Drummond	11
Edmonton	5
Elbow Lake	1
Centre fédéral de formation	4
Ferndale	3
Frontenac	8
Joyceville	6
Kent	9
Kingston	11
La Macaza	12
Leclerc	8
Matsqui	7
Millhaven	7
Mission	6
Montée Saint-François	5
Mountain	6
Pittsburgh	3
Port-Cartier	7
Prison des femmes	6
Centre psychiatrique régional (Pacifique)	4
Centre psychiatrique régional (Prairies)	3
Centre de réception (Québec)	10
Rockwood	2
Saskatchewan	11
Saskatchewan (ferme du pénitencier)	5
Springhill	4
Sainte-Anne-des-Plaines	8
Stony Mountain	4
Warkworth	15
Westmorland	3
William Head	3
Total	270

TABLEAU F
ENTREVUES DE DÉTENUS

Mois	Nombre d'entrevues
1990	
Juin	136
Juillet	125
Août	82
Septembre	168
Octobre	194
Novembre	80
Décembre	60
1991	
Janvier	93
Février	177
Mars	71
Avril	92
Mai	176
Total	1 454

TABLEAU G
ÉTAT DES PLAINTES

	Nombre
Cas en suspens	267
Cas hors mandat (aucune mesure prise)	94
Plaintes prématurées	895
Plaintes retirées	347
Assistance, avis ou renvoi	2 003
Cas réglés	778
Cas qu'il a été impossible de régler	92
Total	4 476

TABLEAU H
PLAINTES RÉGLÉES OU AIDE FOURNIE — PAR CATÉGORIE

Catégorie	Avis donné ou cas réglé	Assistance fournie ou renvoi
Isolement préventif		
a) placement	35	86
b) conditions	17	51
Préparation des cas	79	253
Effets de cellule	34	32
Placement en cellule	11	9
Réclamations		
a) décisions	5	18
b) traitement	8	52
Correspondance	13	16
Régime alimentaire		
a) pour des raisons médicales	7	6
b) pour des raisons religieuses	3	3
Discipline		
a) règles	19	43
b) décision d'un président de l'extérieur	0	7
c) décision relative à une infraction mineure	3	12
Discrimination	2	6
Réduction méritée de peine	5	10
Information versée au dossier		
a) consultation	11	13
b) correction	13	56
Questions financières		
a) accès aux fonds	9	13
b) rémunération	20	77
Nourriture	4	14
Procédure de règlement des griefs		
a) décisions	7	20
b) traitement	28	62
Services de santé	86	148
Services de santé mentale		
a) accès	10	94
b) programmes	2	3
Placement pénitentiaire	3	14
Visites familiales privées	28	16
Programmes	9	20
Demandes d'information	2	20
Administration des peines	14	35
Personnel	16	34
Téléphone	21	13

TABLEAU H (suite)
PLAINTES RÉGLÉES OU AIDE FOURNIE — PAR CATÉGORIE

Permissions de sortir		
a) refusées	13	24
b) traitement	19	61
Transfèrements		
a) refusés	31	35
b) non sollicités	34	75
c) traitement	81	208
Recours à la force	4	13
Visites	41	98
Affectation (travail)	31	31
Autre	0	7
Total	778	1 808
Plaintes ne relevant pas de la compétence du Bureau		
Décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles	0	177
Procédures judiciaires	0	5
Questions de compétence provinciale	0	13
Total	778	2 003

RAPPORT ANNUEL 1989-1990

Dans mon rapport de l'an dernier, je déplorais que le Service correctionnel mette un temps que je jugeais excessivement long à régler les problèmes portés à son attention. Je soulignais le fait qu'en sa qualité d'organisme fournissant des services directs, le Service est appelé à prendre des décisions et à adopter des lignes de conduite qui ont des répercussions immédiates et durables sur les détenus. Tout en reconnaissant que ces décisions ne pouvaient être précipitées étant donné leurs éventuelles incidences sur le plan des opérations, j'invitais le Service à prendre les mesures voulues pour que ses modalités d'examen et de prise de décisions, particulièrement aux différents échelons de l'administration centrale, permettent l'étude et le règlement des problèmes dans des délais raisonnables.

Apparemment, certaines personnes ont estimé que le ton de mon dernier rapport était trop négatif. C'est un point de vue, mais quand on sait qu'il m'incombe de signaler les problèmes des détenus, il m'est difficile de parler du Service correctionnel en termes élogieux. Il faut convenir en toute justice que le personnel et la direction du Service correctionnel prennent chaque jour des centaines de décisions qui ne sont pas contestées par les détenus. Si certaines des décisions qui ne font pas l'unanimité sont portées à l'attention du Service, c'est dans l'espoir que soient apportées des améliorations dont profiteront à la fois les détenus et le personnel correctionnel.

Les problèmes traités dans le rapport de l'année dernière remontaient pour la plupart aux années précédentes; si certains ont été réglés, d'autres sont toujours étudiés par le Service correctionnel.

ACTIVITÉS

Sur le plan pratique, l'Enquêteur correctionnel a essentiellement pour fonction d'enquêter sur les plaintes individuelles des détenus et de recommander des solutions. Il lui incombe également de réviser les lignes de conduite et pratiques du Service au regard des questions qui font l'objet de plaintes afin qu'il soit possible de cerner les problèmes systémiques et de leur accorder toute l'attention voulue.

Toutes les plaintes adressées à notre Bureau font l'objet d'un examen préliminaire visant à bien situer le problème. Une fois cette première étape franchie, s'il est établi que la question sur laquelle porte la plainte ne fait pas partie de notre mandat, nous informons le plaignant de la façon de procéder pour obtenir satisfaction, et nous l'aidons au besoin dans ses démarches. Par contre, si l'objet de la plainte fait partie de nos attributions, nous remettons au plaignant un exposé des lignes de conduite et pratiques du Service dans le domaine pertinent. Des arrangements sont pris en prévision d'une entrevue au cours de laquelle le détenu est encouragé à avoir d'abord recours à la procédure interne de règlement des griefs administrée par le Service. Tout en encourageant le recours à cette procédure, nous n'en faisons pas une condition préalable à notre intervention. Si l'examen préliminaire a permis d'établir que le détenu n'aura pas ou ne peut raisonnablement avoir recours à cette procédure interne, ou que le Service s'occupe déjà de chercher une solution au problème à l'origine de la plainte, nous prenons les mesures qui s'imposent selon notre jugement pour nous assurer que l'objet de la plainte reçoit toute l'attention voulue.

Le Bureau n'est ni l'agent du Service correctionnel du Canada ni le défenseur de chaque détenu ou groupe d'intérêt qui formule une plainte. Il mène des enquêtes indépendantes et impartiales et procède à un examen attentif des décisions du Service et des motifs qui les justifient. À partir de ses conclusions, il peut soit approuver ces décisions, qu'il expliquera au plaignant le cas échéant, soit recommander des mesures correctrices advenant qu'une injustice soit prouvée. Pour établir si les décisions, pratiques et lignes de conduite du Service sont susceptibles de créer des injustices, nos enquêteurs se reportent à une liste de contrôle de l'impartialité de l'administration. Cette liste, établie et publiée au départ par l'ombudsman de la Colombie-Britannique, leur est très utile à cet égard.

PERSONNEL

L'année écoulée aura été très mouvementée et parfois éprouvante. Je sais que tous les membres de mon personnel ont travaillé sans relâche et se sont dépensés sans compter, ce dont je leur suis des plus reconnaissants. Je remercie en particulier mon adjointe administrative et mon personnel de soutien auxquels la réorganisation du Bureau et l'augmentation de la charge de travail ont imposé des responsabilités accrues.

Des circonstances favorables m'ont permis de m'entourer au fil des ans de spécialistes d'expérience issus de différents milieux. À l'heure actuelle, nous pouvons compter sur les compétences et l'expérience de spécialistes des programmes de santé mentale, de membres de la profession juridique et de personnes qui connaissent les activités des ombudsmen provinciaux, de même que sur la collaboration toute récente, quoique un peu tardive, de représentants autochtones, acquise par l'entremise du ministère des Affaires indiennes. Mais ce qui compte d'abord et avant tout, en particulier pour un bureau comme celui de l'Enquêteur correctionnel qui est appelé à faire des enquêtes indépendantes, c'est le dévouement et le désintéressement de chacun des membres du personnel.

QUESTIONS D'ACTUALITÉ

Mon dernier rapport annuel comportait une présentation passablement détaillée des problèmes soumis à l'examen du Bureau du Commissaire. Cette année, j'ai jugé préférable, pour ne pas me répéter inutilement, de limiter mon propos à un bref survol de chaque problème, en précisant l'état d'avancement de son examen.

Je signale que notre bureau et le Service correctionnel du Canada ne sont pas encore parvenus à s'entendre sur les trois points suivants dont j'ai abondamment parlé dans des rapports antérieurs.

1. PRÉSIDENTS DE L'EXTÉRIEUR

À l'heure actuelle, c'est à la Cour fédérale du Canada que doivent s'adresser les détenus pour faire casser les décisions de présidents de l'extérieur à l'égard d'accusations reliées aux infractions disciplinaires. J'avais fait remarquer l'an dernier qu'étant donné le temps qu'il faut consacrer à la préparation d'un cas avant de le présenter à la Cour fédérale et les répercussions éventuelles des décisions des présidents de l'extérieur, il était essentiel que soit institué un processus provisoire de redressement propre à garantir un examen indépendant dans un délai raisonnable.

Tout en procédant à l'évaluation du processus de recours à des présidents de l'extérieur et à la préparation d'un document d'orientation qui doit être présenté au Comité de direction d'ici à septembre 1991, le Service demeure opposé à l'idée d'instituer un processus provisoire de redressement préalable à la présentation du cas à la Cour fédérale. Je comprends parfaitement que l'évaluation à laquelle se livre présentement le Service vise essentiellement à assurer une certaine uniformité des décisions, mais je demeure convaincu qu'il est nécessaire de mettre en place un processus provisoire de redressement par souci élémentaire de justice.

2. PORT DE L'INSIGNE D'IDENTITÉ

Les membres du personnel du Service correctionnel du Canada dans les pénitenciers ne portent pas toujours l'insigne qui permettrait aux détenus et aux visiteurs de savoir leur nom. J'ai déjà signalé dans des rapports antérieurs que notre bureau a reçu en 1989 une lettre adressée au Commissaire aux services correctionnels dans laquelle ce problème était soulevé.

Je suis d'accord pour dire qu'il est aujourd'hui inadmissible que le public ne puisse savoir le nom des fonctionnaires à qui il a affaire, surtout quand il s'agit d'agents de la paix.

À l'issue de son examen de la question, le Service a décidé que le personnel qui ne porte pas d'insigne d'identité devra le faire quand le nouvel uniforme sera adopté, soit entre juin et octobre 1992. Tout en étant conscient des incidences d'une telle décision sur les relations syndicales-patronales, j'estime qu'il n'est pas raisonnable de retarder d'encore dix-huit mois la mise en application d'une décision de principe prise pour régler un problème soulevé pour la première fois au début de 1989.

3. DÉLÉGATION DE POUVOIRS

Quand cette question a été soulevée en avril 1989, il a été recommandé que les décisions ayant des répercussions directes sur les conditions d'incarcération des détenus ou sur l'accès de ces derniers aux privilèges et aux programmes soient prises par le directeur de l'établissement lui-même. Les décisions qui touchent par exemple la discipline, les visites, l'isolement et la réduction méritée de peine ne devraient pas être considérées comme des questions administratives de nature courante ou de peu d'importance. En permettant que le pouvoir de décision dans ces domaines soit délégué à un échelon bien inférieur à celui de chef d'établissement, le Service correctionnel du Canada contrevient selon moi à l'article 5 du Règlement sur le service des pénitenciers dont voici le texte :

Chefs d'institution

5) (1) Le chef d'institution est responsable de la direction de son personnel, de l'organisation, de la sûreté et de la sécurité de son institution, y compris la formation disciplinaire des détenus qui y sont incarcérés.

(2) Sauf disposition contraire de la Loi, le chef d'institution peut déléguer aux agents qui sont ses subordonnés immédiats le pouvoir de régler les questions administratives de nature courante ou de peu d'importance; le chef d'institution doit cependant veiller personnellement :

a) aux questions relatives à l'organisation et à l'orientation générales de l'institution;

b) aux questions d'importance qui demandent de lui une attention particulière et des décisions;

c) à la surveillance et à la gestion générales des fonctions qu'il a déléguées à ses subordonnés.

Tout en admettant que ses pratiques actuelles en matière de délégation de pouvoirs contreviennent aux dispositions du Règlement sur le service des pénitenciers, le Service fait valoir que celles-ci sont conformes à son Énoncé de Mission. Apparemment, le Service estimerait que la situation actuelle peut être jugée acceptable du fait que des mesures sont prises depuis un certain temps déjà pour modifier le Règlement.

Comme je l'ai mentionné l'an dernier, il s'agit non pas tant de modifier le Règlement en fonction de la politique et des pratiques du Service correctionnel, que de rendre cette politique et ces pratiques conformes au Règlement en vigueur.

Je suis d'accord pour dire que les dispositions actuelles du Règlement sur le service des pénitenciers concernant la délégation des pouvoirs sont raisonnables et justifiées compte tenu des importantes répercussions qu'ont de telles décisions administratives sur les conditions d'incarcération des détenus.

QUESTIONS À L'ÉTUDE

4. UNITÉS SPÉCIALES DE DÉTENTION

Le Service correctionnel du Canada possède deux unités spéciales de détention pour détenus dangereux, à Sainte-Anne-des-Plaines, au Québec, et à Prince-Albert, en Saskatchewan. Aux termes de la définition qu'en donne le Service, sont jugés dangereux les détenus dont le «comportement est tel qu'il cause des blessures graves ou mortelles ou met sérieusement en danger la sécurité d'autrui».

J'ai longuement parlé l'an dernier de l'évolution de ces unités ainsi que des inquiétudes que nous inspirent tant le principe du placement de ces détenus dans des établissements distincts que l'administration des unités elles-mêmes.

En mars 1990, le Service rendait publique sa nouvelle politique sur les unités spéciales de détention, dont j'ai exposé les grandes lignes dans mon rapport de l'an dernier. J'y précisais que tout en continuant de douter de l'utilité de ces unités spéciales, il m'apparaissait évident que la nouvelle politique constituait un premier pas encourageant sur la voie du respect de l'engagement pris par le Commissaire de «fournir aux détenus violents des traitements et des programmes appropriés, ainsi qu'un environnement humain». J'y rappelais par ailleurs qu'il y avait toute une distinction à faire entre l'élaboration d'une politique raisonnable et la mise en oeuvre d'un programme raisonnable.

Aux termes de la nouvelle politique, le Comité national de révision des cas d'USD est tenu de présenter au Commissaire à la fin de chaque année financière un rapport exposant ses observations et recommandations. J'espère que le Comité saura y évaluer objectivement non seulement la mesure dans laquelle les unités sont administrées en conformité de la politique établie, mais aussi leur degré d'efficacité par rapport aux objectifs convenus du programme.

C'est avec le plus grand intérêt que je prendrai connaissance du rapport du Comité et que je discuterai de ses conclusions et recommandations avec le Commissaire.

5. SERVICES PSYCHIATRIQUES/UNITÉS SPÉCIALES DE DÉTENTION

Des plaintes nous ont été adressées par des détenus ayant besoin d'être évalués et traités, dont le transfèrement d'une unité spéciale de détention à l'un des centres psychiatriques régionaux du Service avait été approuvé par le Comité national de révision. Leur transfèrement a été annulé par le centre psychiatrique régional concerné malgré la décision rendue par le Comité national de révision pourtant désigné dans la directive générale comme étant seul habilité à autoriser les transfèrements hors d'une unité spéciale de détention. Les plaignants sont demeurés en unité spéciale de détention.

La question a été discutée avec des cadres supérieurs du Service correctionnel du Canada, qui sont en train d'examiner les différentes solutions possibles pour faire en sorte que les détenus placés dans des unités spéciales de détention puissent bénéficier de programmes psychiatriques adaptés à leurs besoins, et que le traitement psychiatrique prévu n'ait pas pour effet de retarder ni d'empêcher leur transfèrement hors de l'unité spéciale de détention. J'attends que me soient communiqués les résultats de l'examen de cette question auquel procède actuellement le Service.

6. ENTENTES (FÉDÉRALES-PROVINCIALES) D'ÉCHANGE DE SERVICES

Portée pour la première fois à l'attention du Service correctionnel du Canada en 1987, cette question a trait à la nécessité d'établir une ligne de conduite nationale en matière de transfèrements d'une autorité compétente à l'autre afin de s'assurer que toutes les parties agissent équitablement.

Ainsi que je l'ai mentionné l'an dernier, le Comité d'examen de la politique fédérale-provinciale, dans son rapport final présenté à la fin de 1989, arrive à la conclusion qu'étant donné l'augmentation marquée ces dernières années du nombre de transfèrements entre les compétences fédérale et provinciales ou territoriales, la nécessité s'impose d'élaborer une Directive du Commissaire et des instructions régionales plus détaillées.

Le Service a émis une instruction provisoire en octobre 1990, et j'ai été informé que la nouvelle Directive du Commissaire concernant la politique fédérale-provinciale en cette matière sera prête en septembre 1991. Je m'attends à ce que les "instructions régionales connexes" demandées soient émises à la même époque.

7. CADRE STRATÉGIQUE GLOBAL ET RÈGLEMENTS INTERNES

Quand le Service a franchi une première étape vers la décentralisation, j'ai recommandé en 1987 :

> Qu'on effectue un examen national pour s'assurer que les politiques élaborées au niveau des régions et des établissements respectent l'obligation du Service d'agir avec équité et les principes nationaux énoncés dans les Directives du Commissaire.

Cette recommandation découlait de notre examen du nouveau système de directives institué en 1987, qui avait fait ressortir les points suivants :

a) l'absence des lignes directrices opérationnelles et des manuels que l'on avait réclamés et qui devaient compléter le nouveau système de directives;

b) l'absence de directives pour un certain nombre de domaines cruciaux couverts par le système de directives précédent, comme les droits accordés aux détenus, les enquêtes, les comités de détenus et les unités spéciales de détention, malgré le fait que ces domaines aient été inscrits à l'index du nouveau système;

c) l'incompatibilité des politiques émises au niveau des régions et des établissements, autant en ce qui concerne les sujets abordés que leur interprétation et l'application de la politique nationale énoncée dans les Directives du Commissaire.

À la suite de la publication de sa Mission en avril 1989, le Service correctionnel du Canada présentait en septembre 1990 son rapport final sur l'*Examen des politiques par rapport à la Mission du SCC* dans lequel les Régions étaient invitées à procéder à la révision de leurs Instructions régionales et des ordres permanents des établissements relevant d'elles afin de s'assurer que ceux-ci sont conformes à la Mission.

J'ai d'abord été informé que cette révision serait terminée en mars 1991. On m'a ensuite fait savoir qu'un rapport sur l'état d'avancement de la révision me serait remis avant juillet

1991. Je me propose, dès que j'aurai pris connaissance de ce rapport, de discuter avec les Régions des résultats de la révision de leurs Instructions régionales et des ordres permanents des établissements relevant d'elles.

8. COUPS D'AVERTISSEMENT

En 1987, après examen de certains incidents au cours desquels des membres du personnel et des détenus ont subi des blessures provoquées par des coups d'avertissement, on a fait remarquer que la politique du Service concernant l'usage des armes à feu ne comportait aucune définition des coups d'avertissement ni indication quant à la façon de procéder et quant aux circonstances susceptibles de les justifier. En octobre 1987, après avoir discuté de la question à quelques reprises avec le Commissaire de l'époque, j'ai recommandé que le Service examine de façon approfondie ses pratiques en la matière et en profite pour évaluer la formation offerte aux employés en maniement des armes à feu.

J'ai été informé que le Service publiera en octobre 1991 un Manuel de sécurité dont une section portera sur les coups d'avertissement. Un exposé doit également m'être présenté sur le nouveau programme de formation du Service en maniement des armes à feu.

9. RÉMUNÉRATION DES DÉTENUS

Les taux de rémunération des détenus n'ont pas augmenté au même rythme que les prix que ceux-ci doivent payer pour s'approvisionner en articles personnels. Cette érosion de la situation financière des détenus se répercute non seulement sur leur pouvoir d'achat à l'intérieur de l'établissement, mais aussi sur le solde de leur compte d'épargne au moment de leur mise en liberté.

Dans mon dernier rapport, je soulignais qu'il existait bel et bien un problème à cet égard et je recommandais que des mesures soient prises pour assurer le rajustement général des taux de rémunération dans les délais les plus brefs. Ce rajustement se fait encore attendre.

Le Commissaire m'a fait savoir qu'on étudie actuellement la possibilité de mettre au point un système d'indexation des taux de rémunération en fonction des prix en vigueur dans les cantines. La décision finale devrait m'être communiquée prochainement.

10. LIGNE DE CONDUITE À L'ÉGARD DES DÉTENUS HANDICAPÉS

Dans mon rapport de l'an dernier, j'exprimais l'opinion que le temps des grandes déclarations de principe et de bonnes intentions est bien révolu, et que le Service se doit d'établir clairement quelles normes de service il entend appliquer, et quelles mesures il est disposé à prendre pour en garantir le respect.

Des détenus continuent de nous adresser des plaintes concernant l'accès tant aux locaux qu'aux programmes bien que le Service ait convenu en 1989 qu'il devait se montrer particulièrement attentif aux besoins des détenus handicapés et ne rien ménager pour que ceux-ci aient accès à tous les programmes et services offerts à l'ensemble des détenus. J'ajouterai que le Commissaire m'a invité à l'informer des plaintes qui n'auraient pas été réglées de façon satisfaisante.

Le Commissaire s'est par ailleurs engagé de nouveau à voir à ce que tout soit mis en oeuvre pour s'assurer que les besoins de chaque détenu handicapé sont dûment satisfaits et à ce que chaque Région se dote d'un plan garantissant la pleine satisfaction des besoins particuliers des détenus handicapés pendant toute la durée de leur peine.

11. PROCÉDURE DE RÈGLEMENT DES GRIEFS

Ce n'est pas d'hier que notre Bureau juge préoccupantes les modalités d'application de la procédure de règlement des griefs du Service correctionnel du Canada. J'ai déjà expliqué l'an dernier que pour être efficace et crédible, tout mécanisme de redressement à paliers doit comporter à la fois un processus préliminaire favorisant la participation et permettant d'examiner en profondeur et objectivement les griefs, et un dernier palier où les responsables n'hésitent pas à prendre rapidement les décisions finales qui s'imposent. J'ai dit aussi qu'à mon avis, les difficultés que crée actuellement la procédure sont attribuables non pas tant à sa structure et à ses modalités d'application qu'à un certain manque d'engagement et de détermination chez les personnes chargées d'en assurer le bon fonctionnement.

Le rapport de vérification interne du Service sur la procédure de règlement des griefs a été publié en juin 1990. Dès le mois d'août suivant, nous avons été informés d'un plan d'action visant la tenue de consultations en profondeur devant permettre de réviser la ligne de conduite en vigueur, d'établir un système efficace de surveillance et d'information et de déterminer quelles autres améliorations pourraient être apportées sur les plans de l'administration et de la gestion des programmes. Ce processus de consultation nous a fourni l'occasion de rencontrer des fonctionnaires de la Division des affaires des détenus et de nous prononcer sur les modifications proposées à la procédure de règlement des griefs. J'ai été informé que les résultats de l'examen auquel procède le Service seront soumis au Comité de direction à l'automne de 1991.

En ce qui concerne les problèmes relatifs à l'application de la procédure de règlement des griefs, les vérificateurs internes du Service ont formulé en juin 1990 la recommandation suivante :

> L'administration nationale et les administrations régionales doivent déterminer quel genre d'information doit être fourni pour l'instruction d'un grief, et établir une marche à suivre propre à garantir la transmission de cette information aux paliers supérieurs.

Dans le même ordre d'idées, il serait bon que les administrations tant centrale que régionales présentent des rapports trimestriels faisant état des décisions rendues, afin qu'il soit possible d'assurer une certaine uniformité dans l'interprétation des lignes de conduite du Service en matière de règlement des griefs présentés par les détenus.

12. PRÉPARATION DES CAS ET ACCÈS AUX PROGRAMMES DE SANTÉ MENTALE

Il a été abondamment question, dans mes deux derniers rapports annuels, des problèmes qui se posent dans ces deux secteurs entre lesquels existe un lien direct. Pour l'année à l'étude, notre Bureau a encore enregistré une augmentation du nombre de plaintes concernant des retards ou des lacunes dans la préparation des cas, parallèlement à des retards dans les évaluations psychiatriques et la participation aux programmes de santé mentale.

À cause de ces retards, d'importantes décisions visant le placement des détenus à l'intérieur du système et leur éventuelle mise en liberté sous condition *ne* sont *pas* prises dans les délais voulus. Il en résulte aussi que le Service n'atteint pas, vis-à-vis des détenus considérés individuellement, les objectifs stratégiques suivants énoncés dans le document sur la Mission du SCC :

> Voir à ce que les besoins individuels des délinquants soient identifiés au moment de leur admission et qu'une attention spéciale soit apportée à ceux qui présentent des troubles mentaux;
>
> Fournir aux délinquants des programmes qui les aident à répondre à leurs besoins individuels en vue d'accroître leur potentiel de réinsertion en tant que citoyens respectueux des lois;
>
> Voir à ce que les cas présentés à la Commission nationale des libérations conditionnelles soient préparés en temps opportun et selon les critères énoncés dans les politiques décisionnelles de la Commission.

Dans leur rapport intitulé *Préparation de cas et communication des renseignements* présenté au début de 1990, les vérificateurs internes du Service ont déclaré avoir constaté des lacunes importantes dans le processus de préparation des cas, notamment un manque d'uniformité dans la façon de consigner les renonciations, le non-respect des délais convenus et la faiblesse des modalités prévues pour le traitement des détenus faisant l'objet d'un déclassement accéléré.

Le rapport de vérification comportait les recommandations suivantes :

> «a) Qu'un système national uniforme soit institué dans chaque Région et chaque service décentralisé pour assurer un suivi concernant chaque renonciation, et consigner comme il convient les raisons invoquées pour chacune.
>
> b) Qu'une méthode uniforme concernant les modalités du recours aux renonciations soit adoptée partout au pays, par toutes les Régions et services décentralisés, qui établit une distinction entre les renonciations et les reports.
>
> c) Conformément à la politique nationale, que toutes les Régions fassent en sorte que des procédures soient en place concernant les détenus qui font l'objet d'un déclassement accéléré.»

Après avoir reconnu qu'il existe effectivement des problèmes en cette matière, le Service a pris certaines mesures dans le but de remédier à la situation.

Dans son Manuel de gestion des cas publié en octobre 1990, le Service fixe des délais pour la plupart des étapes de la préparation des cas menant à la prise de décisions de placement ou de libération sous condition. Les résultats de l'analyse en cours sur le recours aux renonciations doivent en principe être connus en juin 1991. Le Service devrait aussi faire connaître avant septembre 1991 ses lignes directrices sur le recours aux renonciations et le contenu d'un programme de formation en cette matière.

En avril dernier, le Comité de direction du Service a commencé à discuter du cadre d'action et de la stratégie nationale en matière de santé mentale proposés en vue de la mise en

application des recommandations formulées en avril 1990 par le Groupe de travail sur la santé mentale.

Si les différentes mesures prises par le Service m'apparaissent encourageantes (je me propose d'ailleurs de discuter avec le Commissaire de leurs éventuelles répercussions), il reste que les détenus ne sont pas dirigés vers les services d'évaluation psychiatrique et les programmes de santé mentale dans les délais voulus, et que les retards et lacunes dans la préparation des cas constituent toujours un grave problème.

J'ai déjà signalé que la situation actuelle a des répercussions importantes sur la viabilité du processus décisionnel du système, sur l'efficacité de ses programmes et sur la capacité du Service d'accorder un traitement équitable et juste à la population carcérale.

Parallèlement aux mesures en voie d'être prises, je recommande que le Service se dote à l'échelle tant nationale que régionale d'un système d'information de gestion dont pourront être tirées des données exactes et à jour sur le nombre de détenus dont le cas n'est pas présenté à la Commission nationale des libérations conditionnelles dans les délais prévus par la loi, et sur les raisons précises invoquées pour expliquer chaque retard.

Je recommande par ailleurs que l'administration centrale et les Régions présentent au Comité de direction des rapports trimestriels faisant état des causes des retards de façon à s'assurer que l'on apporte le plus tôt possible des solutions aux problèmes inhérents au système.

13. DROITS ET PRIVILÈGES DES DÉTENUS

Dans mon rapport de l'an dernier, j'estimais indispensable que le Service précise le rapport existant entre les droits, les programmes, les activités et les privilèges, et voie à en informer le personnel et les détenus.

Dans sa réponse, le Commissaire a indiqué que les questions liées aux droits et privilèges des détenus sont jugées hautement prioritaires par le Service, qui a mis sur pied un Groupe de travail sur les droits et responsabilités des détenus comptant des représentants de la Commission nationale des libérations conditionnelles, du Secrétariat du Ministère et de notre bureau.

Le Commissaire m'a fait savoir que le Service correctionnel du Canada doit publier vers la fin de 1991 un guide à l'intention des détenus traitant de droits et de privilèges. Ce guide dont la publication se faisait attendre aidera à n'en pas douter tant le personnel que les détenus à établir les paramètres de ce qui représente une pratique correctionnelle juste et raisonnable.

14. APPELS INTERJETÉS AUPRÈS DE LA COMMISSION NATIONALE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES

On enregistre à nouveau cette année une augmentation du nombre de plaintes de détenus concernant le temps trop long que met la Division d'appel de la Commission nationale des libérations conditionnelles à rendre ses décisions. La Commission a fixé à quarante-cinq jours le délai de réexamen à l'issue duquel une décision doit être rendue. D'après les renseignements dont nous disposons, on laisserait encore s'écouler au moins trois mois avant que ce genre de décision ne soit rendue.

Ainsi que je l'ai mentionné dans mon rapport de l'an dernier, étant donné l'importance de ces décisions, des mesures devraient être prises immédiatement pour s'assurer que celles-ci sont rendues à l'intérieur des délais convenus.

15. DOUBLE OCCUPATION DES CELLULES

Je suis heureux de signaler qu'un problème remontant à 1986 vient enfin d'être réglé. Je veux parler de la double occupation de cellules dans les aires d'isolement disciplinaire ou protecteur au pénitencier de Kent.

Le Commissaire m'a informé que la section vacante de cet établissement sera finalement ouverte et que les détenus placés en isolement préventif cesseront d'être deux par cellule à compter de juin 1991.

En reconnaissant que la double occupation des cellules ne constitue pas une mesure correctionnelle acceptable, le Commissaire a indiqué que le Service continuerait de tout mettre en oeuvre pour réduire le recours à une telle mesure en préparant les détenus à être libérés sous condition dans les délais prévus.

J'ai mentionné en introduction que le Service est aux prises avec un problème chronique de surpopulation. À la fin de l'année à l'étude, tout près de 1 200 détenus étaient deux par cellule dans les pénitenciers fédéraux; de ce nombre, plus de 500 partageaient des cellules à l'extérieur des aires réservées à la population carcérale générale, soit dans des aires de réception ou d'isolement. Il est arrivé à différentes reprises pendant l'année écoulée que l'un des deux détenus partageant une cellule dans une aire d'isolement ou de réception ait été obligé de dormir par terre. Les détenus placés dans les aires autres que celles qu'occupe la population carcérale générale ont non seulement une liberté de mouvement restreinte, mais aussi un accès limité aux programmes et aux emplois.

J'espère sincèrement que le Service verra à surveiller en permanence, à l'échelle tant nationale que régionale, le nombre de détenus partageant une cellule à l'extérieur des aires réservées à la population carcérale générale, et la durée de cette double occupation, afin d'être en mesure d'éviter la répétition d'une situation semblable à celle qui existait au pénitencier de Kent.

16. VÉRIFICATIONS INTERNES DU SERVICE CORRECTIONNEL

Notre bureau avait fait remarquer il y a un certain temps qu'il n'existait aucune ligne de conduite ou directive nationale propre à garantir que les activités du Service fassent systématiquement l'objet d'un examen objectif à intervalles réguliers. Le Service a établi une politique nationale éclairée en matière de vérifications internes, qui vise expressément l'objectif suivant :

> Faire preuve d'imputabilité au sein du Service correctionnel du Canada en se dotant d'une fonction indépendante de vérification interne visant à conseiller les gestionnaires quant à l'efficience, à l'économie et à l'efficacité des politiques, des pratiques et des contrôles en matière de gestion.

Notre bureau et le personnel de la Section de la vérification du Service ont continué de collaborer et d'entretenir des contacts suivis pendant l'année écoulée. Tout en demeurant généralement impressionné par les observations et recommandations formulées dans les

rapports de vérification, je dois déplorer la lenteur avec laquelle le Service a donné suite à certaines des recommandations des vérificateurs.

J'avais déclaré dans mon dernier rapport avoir l'intention d'accorder une attention particulière aux responsabilités des Régions dans le cadre des fonctions générales de vérification au sein du Service, en espérant qu'il serait possible d'établir à l'échelle régionale le même genre de consultation productive que pratique l'administration centrale. D'après les premières indications qui nous ont été fournies, l'établissement du processus d'examen régional dont il est question dans la Directive du Commissaire sur les vérifications internes publiée en 1990 est loin d'être terminé dans bien des Régions. Selon cette directive dans laquelle sont définies les responsabilités régionales en cette matière, «il incombe au sous-commissaire de chaque région d'établir, conformément aux Lignes de conduite pour les examens régionaux des opérations, une fonction d'examen des opérations pour la région afin :

a) de veiller au respect des politiques et des règlements;

b) d'évaluer les systèmes de contrôle en place dans les unités opérationnelles;

c) de faire un suivi de la mise en application de l'orientation générale du Service au niveau régional.»

Nous nous proposons de rencontrer chacun des sous-commissaires des Régions afin de discuter avec eux de leurs lignes de conduite et de leurs activités en cette matière, et afin de leur offrir toute l'assistance nécessaire pour que les questions d'intérêt commun soient définies et traitées dans les délais les plus brefs.

17. TRANSFÈREMENTS

Les décisions relatives aux transfèrements sont les plus importantes décisions prises par le Service correctionnel du Canada pendant l'incarcération du détenu. Qu'elles visent un premier placement, un transfèrement non sollicité dans un établissement à sécurité plus élevée ou un transfèrement sollicité par le détenu, ces décisions influent non seulement sur l'accès immédiat de l'intéressé aux programmes et aux privilèges, mais aussi sur ses chances d'être considéré pour une mise en liberté sous condition. Au cours d'une année donnée, il y a très peu de détenus dans les pénitenciers fédéraux qui ne sont pas touchés par une décision de transfèrement. Il n'est donc pas étonnant que les décisions de transfèrement et le processus de prise de ces décisions représentent encore cette année la catégorie dans laquelle les plaintes adressées à notre bureau ont été les plus nombreuses.

En soi, la politique du Service en matière de transfèrements est à la fois juste et raisonnable. Aux termes de la Directive du Commissaire et des lignes directrices qui l'accompagnent, le détenu est censé être informé de la teneur des renseignements sur lesquels se fonde la décision et avoir la possibilité de faire valoir son point de vue avant que la décision ne soit prise, celle-ci doit être prise à l'échelon approprié de l'administration régionale et à l'intérieur de certains délais, et un processus de redressement raisonnable doit être prévu. Habituellement, donc, les problèmes liés aux transfèrements ne sont pas attribuables à la politique en cette matière, mais à son application à des cas particuliers.

Chaque année, le Service prend des milliers de décisions relatives aux transfèrements. Quand une administration prend autant de décisions, il est normal que quelques erreurs soient commises. Pour que l'appareil fonctionne bien, il arrive inévitablement que l'impact de ces décisions sur les intéressés et la poursuite élémentaire de la justice passent au second plan.

J'avais fait remarquer dans un rapport annuel antérieur que le Service s'était doté d'une politique raisonnable en matière de transfèrements, et qu'il s'agissait maintenant pour lui de faire en sorte que sa mise en application en témoigne. À l'examen des plaintes qui nous sont adressées par les détenus, nous constatons toujours bien trop souvent que les délais prescrits ne sont pas respectés, que l'information fournie aux détenus pour justifier les décisions du Service est insuffisante, que les décideurs fondent leurs décisions sur une documentation souvent incomplète et que l'établissement d'un processus de redressement tarde trop.

Compte tenu de l'importance des décisions en cause et de leur nombre, je ne m'attends pas à ce que les détenus s'en préoccupent moins à court terme. Je crois néanmoins que certaines mesures peuvent être prises, outre l'accent qu'il convient de mettre sur la nécessité de s'assurer que les décisions relatives aux transfèrements sont justes. Les auteurs de la vérification interne du processus de transfèrement ont recommandé que soient mis en place un mécanisme de contrôle de la qualité et un système d'information permettant de s'assurer que la politique est effectivement suivie. J'appuie cette recommandation sans réserve.

Je recommande par ailleurs que le Service correctionnel, dans le cadre de sa procédure de règlement des griefs, s'assure :

a) que le système est en mesure de procéder à l'examen objectif des demandes d'appel et de rendre une décision dans des délais raisonnables;

b) que l'examen d'une demande d'appel porte non seulement sur la décision prise, mais aussi sur l'impartialité du processus de prise de cette décision; et

c) qu'un résumé de l'examen des appels de décisions de transfèrement soit présenté dans un rapport trimestriel.

18. VISITES

De par leur nature même, les décisions concernant les visites touchent aussi bien le détenu que son éventuel visiteur. En cette matière, le Service applique actuellement la politique suivante : le directeur peut refuser ou retirer une autorisation de visite quand il juge que la visite en question risque de compromettre la sécurité ou de perturber le bon ordre de l'établissement.

Dans mon rapport annuel de 1988-1989, j'avais recommandé, compte tenu de la politique du Service et de l'importance de ce genre de décision, que les décisions de refuser une autorisation de visite soient prises par le directeur de l'établissement lui-même et non à un échelon inférieur de l'administration. Or ces décisions continuent, à de rares exceptions

près, d'être prises par un comité pénitentiaire que ne préside pas le directeur et dont les décisions ne sont pas soumises à son approbation sauf en cas de plainte portée par l'intéressé.

L'examen des cas de refus révèle trop souvent qu'il n'existe pas vraiment de rapport valable entre les motifs invoqués par le Service pour justifier le refus et l'objectif de garantir la sécurité et le bon ordre dont il est question dans la politique. Le Service contredit sa politique et son Énoncé de Mission en continuant de refuser des autorisations de visite en se fondant sur des critères on ne peut plus arbitraires, en alléguant par exemple que le visiteur :

— est un ancien détenu d'un pénitencier fédéral;

— figure sur la liste de visiteurs autorisés d'un autre détenu;

— a été déclaré coupable d'un acte criminel au cours des vingt-quatre derniers mois ou est présentement sous le coup d'une inculpation en vertu du *Code criminel* (sans qu'il soit expressément fait mention du motif de l'inculpation ou de la déclaration de culpabilité ni expliqué comment la visite risque de compromettre la sécurité ou le bon ordre de l'établissement);

— a recouvré sa liberté depuis moins de douze mois (là encore sans qu'il soit fait mention de la raison pour laquelle la visite risque de compromettre la sécurité ou le bon ordre de l'établissement);

— travaille en qualité de bénévole dans un pénitencier fédéral; ou

— est censé exercer une mauvaise influence sur le détenu.

J'admets qu'il est nécessaire que le Service ait un droit de regard sur les autorisations de visite pour pouvoir limiter l'accès à ses programmes de visite dans certaines circonstances. Ce que je mets en doute, c'est l'impartialité avec laquelle le Service exerce ce droit. Par conséquent, je recommande de nouveau que les décisions de refuser l'accès au programme de visites soient prises par le directeur du pénitencier et que le requérant soit informé par écrit des motifs liés à la sécurité et au bon ordre de l'établissement invoqués pour justifier la décision.

En ce qui concerne les visites familiales privées, que le Service distingue des visites générales sur le plan tant de la politique que des opérations, je suis d'abord intervenu auprès du Commissaire en 1983, à l'époque où le Service établissait ses critères d'admissibilité. J'avais alors signalé que les critères proposés, particulièrement en ce qui concerne la définition de conjoint de fait, étaient trop limitatifs, et qu'une certaine souplesse était de mise si le Service souhaitait réaliser les objectifs convenus du programme. En 1987, le Service déléguait aux Régions le pouvoir de fixer les critères d'admissibilité à leurs propres programmes de visites familiales privées. Au lieu de favoriser l'assouplissement souhaité, ce changement n'a fait qu'engendrer contradictions et confusion. Dans certains cas, des détenus qui étaient autorisés à recevoir la visite de membres de leur famille dans un établissement étaient informés, après leur transfèrement dans un autre établissement, qu'ils n'étaient plus admissibles à participer au programme des visites familiales privées.

Les critères d'admissibilité ont de nouveau été remis en question en 1988 quand un détenu a présenté un grief à la suite du refus, de la part du Service, de reconnaître son admissibilité à participer au programme avec son conjoint de fait du même sexe. Dans sa réponse, le Service a maintenu sa décision en faisant valoir que la politique en vigueur n'autorisait pas ce genre de visite, mais en ajoutant qu'il examinerait sa politique relative aux visites familiales privées dans un avenir rapproché. L'intéressé s'est adressé aux tribunaux, et en mai 1991, la Section d'appel de la Cour fédérale statuait que le Commissaire aurait pu accorder l'autorisation de visite en vertu de son pouvoir discrétionnaire et donc que celui-ci avait illégalement omis d'exercer ce pouvoir. La demande d'autorisation de visite présentée à l'origine par l'intéressé a ultérieurement été approuvée par le Service après réexamen.

Il s'est maintenant écoulé bien des années depuis que le Service a entrepris la révision de sa politique en matière de visites, qui couvre également le programme des visites familiales privées. En avril dernier, à l'issue de la dernière ronde de consultations sur la politique en matière de visites, nous avons de nouveau signalé dans une lettre adressée au Service correctionnel que la présence du terme «familiales» dans le titre du programme des visites familiales privées continuait de poser des problèmes de définition attribuables en bonne partie à des préoccupations d'ordre juridique et moral à l'origine de contradictions et de confusion dans l'application de la politique. Nous avons donc recommandé au Service de considérer le programme des visites comme un tout homogène à l'intérieur duquel devraient être appliqués des critères uniformes d'admissibilité, qu'il s'agisse de visites avec séparation, de visites-contacts ou de visites privées.

Dans cette perspective, je suis d'avis que le Service devrait considérer les visites comme un droit et que l'admissibilité au programme ne devrait être limitée que dans les cas où subsistent des craintes justifiées directement reliées à la sécurité de l'établissement ou des personnes concernées.

J'ai été informé que le Service prévoit prendre avant la fin de 1991 une décision finale concernant sa politique en matière de visites.

19. ISOLEMENT PRÉVENTIF

En juillet 1990, le Service correctionnel a entrepris de réviser sa politique en matière d'isolement préventif.

Les propositions du Service de même que le texte provisoire de la Directive du Commissaire m'ont été remis en janvier 1991. Le mois suivant, j'y ai répondu en exposant en détail mes vues sur différents aspects des propositions et en mettant l'accent sur deux points généraux qui m'apparaissaient préoccupants, à savoir la délégation du pouvoir de décider du placement des détenus en isolement préventif et l'efficacité des modalités de révision proposées. À la fin de l'année à l'étude, le Service ne m'avait pas encore fait part de ses réactions aux observations de mon bureau. J'ai été informé que le Service a l'intention d'approuver une politique révisée en cette matière au début de l'automne de l'année en cours.

20. GESTION DES EFFETS PERSONNELS DES DÉTENUS

Au début de 1990, le Service a entrepris de réviser sa politique relative à la gestion des effets personnels des détenus dans le but d'établir des lignes directrices nationales.

En janvier 1991, le Service m'a fait parvenir le texte provisoire de sa politique et de ses lignes directrices sur lequel le personnel régional était invité à se prononcer. Nous avons fait connaître notre point de vue au personnel de l'administration centrale à l'occasion d'une réunion tenue au mois d'avril suivant.

J'espère que la nouvelle politique traitera, entre autres, des points suivants :

— l'attribution des responsabilités quand les effets personnels d'un détenu qui partage sa cellule avec un autre sont perdus ou endommagés;

— le calcul de la valeur de remplacement au moment du règlement des réclamations des détenus; et

— les contradictions en ce qui concerne les effets personnels autorisés, qui créent des situations où un détenu qui a acheté certains effets dans un établissement apprend, au moment de son transfèrement dans un autre établissement, qu'il n'y a pas droit.

J'ai été informé que la politique révisée et les lignes directrices nationales l'accompagnant devraient avoir été approuvées en octobre 1991. Malgré le retard apporté à régler cette question, je me réjouis à l'avance de voir le Service arrêter enfin sa politique en cette matière, dont la mise en application dans les établissements permettra, je l'espère, de régler certains des problèmes que pose depuis longtemps la gestion des effets personnels des détenus.

21. INDEMNISATION DES DÉTENUS VICTIMES D'UN ACCIDENT

En 1988, un détenu a adressé à notre bureau une plainte concernant le rejet de sa demande d'indemnité présentée en vertu du Règlement sur l'indemnisation des détenus de pénitenciers. Le plaignant s'était blessé quand il avait fait une chute sur la glace en se rendant prendre son petit déjeuner. La demande d'indemnité a été rejetée parce que l'accident n'était pas survenu pendant que le détenu participait à un «programme ordinaire d'un pénitencier». Aux termes du Règlement, le programme ordinaire comprend «un travail approuvé ou une autre activité exigée par le Service, à l'exception d'une activité récréative ou sociale».

En août 1988, j'ai adressé au Commissaire une lettre dont voici un extrait :

> Après examen des faits portés au dossier, nous sommes d'avis que la question de savoir si le petit déjeuner constituait une «activité exigée» a trop retenu l'attention. D'après la définition énoncée dans le Règlement, le programme ordinaire comprend *entre autres* une activité «exigée par le Service». Il comprend également un travail, mais non une activité récréative ou sociale. Il suffit qu'une activité s'inscrive dans le «programme ordinaire d'un pénitencier», c'est-à-dire qu'elle n'en soit pas expressément exclue. Or la définition n'exclut nullement le programme d'alimentation. Il semble que l'on ait considéré que la description générale de ce que comprend le programme ordinaire constituait une énumération exhaustive des activités ouvrant droit à indemnisation. En réalité, puisqu'il est expressément

fait mention dans la définition de l'exclusion de certaines activités (récréatives ou sociales), il apparaît logique de considérer que toutes les autres activités font partie du programme ordinaire.

Je terminais en exprimant l'opinion que l'intéressé participait effectivement à une activité faisant partie du programme ordinaire du pénitencier au moment de l'accident, et en demandant que sa demande d'indemnité soit révisée.

Dans sa réponse qui m'a été transmise le mois suivant, le Commissaire m'a fait savoir que le Service était disposé à chercher un autre moyen d'indemniser l'intéressé, mais non à modifier sa position concernant son admissibilité à être indemnisé aux termes du Règlement sur l'indemnisation des détenus de pénitenciers.

En mai 1989, le Service a offert au plaignant un règlement que celui-ci a accepté.

Le mois suivant, le plaignant a de nouveau communiqué avec moi. Il m'a alors expliqué avoir accepté une offre qui ne lui semblait ni raisonnable ni juste parce qu'il venait de passer deux années d'attente à vivre de prestations d'aide sociale. Je l'ai informé que nous examinerions l'offre du Service. Cet examen ayant soulevé certaines questions importantes quant à la façon dont le Service avait calculé le montant offert, j'ai écrit au Commissaire en novembre 1989 pour demander une révision du cas. On m'a d'abord répondu qu'il n'était pas possible de procéder à une nouvelle révision. Finalement, grâce à l'intervention personnelle du Commissaire, dont je tiens à souligner le sens de la justice, une nouvelle offre de règlement a été faite en janvier 1991.

Cette affaire se ramenait essentiellement à la question de savoir quelles activités pouvaient être considérées comme éléments du programme ordinaire d'un pénitencier. J'ai été informé en septembre 1989 que des modifications seraient bientôt apportées au Règlement sur l'indemnisation des détenus des pénitenciers dans le but de clarifier la situation. Dans les Projets de réglementation fédérale 1990 publiés en décembre 1989, les précisions suivantes sont fournies sous la rubrique *Règlement sur l'indemnisation des détenus de pénitenciers* :

> Le règlement actuel dispose, d'une part, qu'un détenu peut demander une indemnisation s'il se blesse dans le cadre d'un programme normal d'un pénitencier et, d'autre part, qu'un rapport médical est exigé afin d'attester de la validité d'une demande. Cette initiative fournira des précisions quant aux activités qui sont considérées comme faisant partie du programme normal d'un établissement. Elle prévoira aussi la modification du paragraphe 5(3) du Règlement de manière à ce que la «personne en charge» à Travail Canada puisse exercer son pouvoir discrétionnaire pour déterminer s'il est nécessaire d'obtenir un rapport médical à l'égard d'une demande.
>
> Cette initiative aura des répercussions sur les détenus relevant de responsabilité fédérale seulement. Elle permettra d'établir clairement si un détenu participait au programme normal d'un pénitencier au moment de la blessure et d'accroître l'efficacité du processus si l'on sait, au moment même de présenter une demande, qu'un rapport médical n'est pas nécessaire en raison de l'invalidité de la demande.

La première publication de ces modifications est annoncée pour le deuxième trimestre de 1990 dans les Projets de réglementation fédérale. Au moment de la rédaction du présent rapport, dans le deuxième trimestre de 1991, on m'informe que le texte des modifications en question n'est pas encore prêt.

22. COMMUNICATIONS TÉLÉPHONIQUES DES DÉTENUS AVEC LE PERSONNEL DU SERVICE CORRECTIONNEL

En 1989, notre bureau a mis à la disposition des détenus un numéro 1-800 afin que ceux-ci puissent communiquer avec nos enquêteurs dans des délais plus raisonnables. Le nombre d'appels a considérablement augmenté, ce qui n'a rien d'étonnant, et nous avons constaté que ces appels provenaient en majorité de détenus nous demandant de leur fournir de l'information ou des précisions concernant une décision que devaient prendre des membres du Service correctionnel de l'extérieur de l'établissement. D'après nos renseignements :

a) les demandes des détenus étaient justifiées; et

b) les détenus nous appelaient parce que nous étions accessibles et que les fonctionnaires visés du Service correctionnel ne l'étaient pas.

J'ai discuté à plusieurs reprises de cette question avec le Commissaire depuis un an. J'estimais que le Service devrait offrir aux détenus la possibilité de communiquer par téléphone avec son personnel dans les bureaux de libération conditionnelle, dans les administrations régionales et à l'administration centrale, dans le but non seulement de respecter son engagement de faire preuve d'ouverture et de responsabilité, mais également de s'assurer que les détenus disposent en temps voulu de toute l'information propre à leur permettre de participer de façon éclairée au processus correctionnel. De plus, cette surcharge de travail exigeait beaucoup de notre personnel; à cet égard, le Commissaire s'est montré particulièrement compréhensif, allant même jusqu'à nous offrir de mettre des ressources humaines supplémentaires à notre disposition.

À la fin de 1989, le Service a lancé dans deux régions un «projet pilote» dans le cadre duquel les détenus étaient autorisés à communiquer avec les autorités régionales par téléphone. J'ai été informé en décembre 1990 que le personnel de l'administration centrale prendrait connaissance des résultats des «projets pilotes» en juin 1991, et que le Comité de direction prendrait rapidement une décision finale à ce sujet.

23. PROGRAMME DES PERMISSIONS DE SORTIR

Pendant l'année, nous avons enregistré une augmentation des plaintes concernant le programme des permissions de sortir. Un certain nombre de comités de détenus nous ont fait savoir qu'à leur avis, les détenus autorisés à participer à ce programme étaient nettement moins nombreux, ce qui avait pour effet de retarder d'autant leur semi-liberté et leur libération conditionnelle totale. Cette opinion était surtout exprimée par des détenus incarcérés dans des établissements à sécurité moyenne.

L'examen des données du Service concernant les permissions de sortir a confirmé que tant le nombre des permissions accordées que celui des détenus ayant participé au programme avaient effectivement enregistré une baisse considérable au cours des cinq dernières années. À la suite d'une réunion tenue en juin 1990, au cours de laquelle nous avons discuté de cette question avec le personnel de l'administration centrale, une lettre a été adressée au Bureau du Commissaire. En voici un extrait :

> De 9 700 qu'il était en 1982, le nombre de permissions de sortir avec surveillance accordées à des détenus d'établissements à sécurité moyenne n'était plus que de 7 200 en 1984 et

de 5 600 en 1989, le nombre de permissions de sortir sans surveillance accordées à des détenus des mêmes établissements étant passé de 5 400 en 1983 à 2 500 en 1989. Dans les établissements à sécurité minimale aussi, le nombre des permissions de sortir sans surveillance était tombé à 4 500 en 1989 comparativement à 6 200 en 1984.

Dans sa réponse, le Service a déclaré être au courant de cette baisse depuis un certain nombre d'années. En novembre 1990, il a annoncé ses intentions en ces termes :

> Face aux inquiétudes que suscite cette baisse au sein du Service, la Direction (Programmes et Opérations correctionnels) s'engage à faire une analyse complète de la situation dans chaque établissement dans le but de déterminer où se produisent les baisses enregistrées. Les chiffres nécessaires seront fournis par la Direction de la recherche à l'administration centrale. Ils seront transmis aux Régions, qui devront les examiner et indiquer où les baisses se sont effectivement produites. Ce processus permettra d'établir quelles mesures s'imposent pour assurer le recours optimal au programme des permissions de sortir.

Je fondais beaucoup d'espoirs sur cette initiative. En mars 1991, le Service nous a communiqué ses chiffres sur les permissions de sortir accordées en 1990, selon lesquels le nombre de ces permissions a augmenté de façon générale par rapport à l'année précédente. Le mois suivant, on nous a fait savoir, sans que nous puissions nous reporter aux résultats de l'analyse complète de la situation dans chaque établissement prévue au départ, que les baisses enregistrées au cours des années précédentes ne semblaient plus constituer un problème et que la question était considérée comme réglée.

Parallèlement à une augmentation générale par rapport aux chiffres de 1989, les chiffres de 1990 concernant les permissions de sortir donnaient lieu aux constatations suivantes :

a) le nombre de permissions de sortir accordées pour activités familiales ou communautaires variait beaucoup d'une Région à l'autre (Pacifique 15 076, Prairies 1 653);

b) tout en étant plus élevé qu'en 1989, le nombre de permissions de sortir sans surveillance enregistré en 1990 demeurait en deçà de 70 p. 100 du chiffre de 1986; et

c) parmi les établissements à sécurité moyenne les plus importants, un certain nombre avaient accordé moins de permissions de sortir en 1990 qu'en 1989.

J'ai l'intention de recommander au Bureau du Commissaire de voir à ce que le Service procède, conformément à l'engagement pris en 1989, à une analyse complète de la situation dans chaque établissement en ce qui concerne le programme des permissions de sortir.

PROBLÈMES RÉGLÉS

Les problèmes traités ci-après sont considérés comme réglés en principe. Tout en sachant que l'interprétation et l'application des règles établies sont susceptibles de poser des problèmes sur le plan pratique, j'estime que les modifications apportées à la politique du Service représentent des solutions raisonnables et justes.

24. CRITÈRES RÉGISSANT LES PERMISSIONS DE SORTIR AVEC SURVEILLANCE POUR DES RAISONS HUMANITAIRES

Ainsi que je le signalais l'an dernier, les résultats de nos enquêtes sur des plaintes provenant de détenus à qui on avait refusé la permission de sortir avec surveillance pour assister aux funérailles d'un membre de leur famille ont clairement indiqué que les dépenses éventuellement assumées par le Service (frais de transport et heures supplémentaires) constituaient beaucoup trop souvent le principal critère de décision. Nous avions aussi noté que dans certains cas, le Service avait demandé au détenu et à sa famille de payer certaines dépenses.

J'exprimais l'opinion qu'une telle pratique n'était pas justifiée et allait à l'encontre des principes énoncés dans le document sur la Mission du Service. Je déplorais que l'application de critères liés à la distance à parcourir et à la situation financière personnelle des intéressés crée des injustices en ce qui concerne les permissions de sortir avec surveillance.

En janvier 1990, le Service a publié une nouvelle Directive du Commissaire intitulée Absences temporaires, dont voici un extrait :

> 6. Les absences temporaires sous escorte pour raisons humanitaires doivent être autorisées dans les circonstances suivantes à condition qu'aucune information importante sur le plan de la sécurité ou de la gestion de cas n'y soit défavorable.
>
> a) pour assister aux funérailles du père ou de la mère, d'un parent nourricier ou d'un membre de la parenté qui a joué ce rôle, d'un enfant, du conjoint ou d'une autre personne, si le détenu a eu une relation significative avec la personne;
>
> b) pour visiter une des personnes susmentionnées, qu'un médecin déclare être en phase avancée d'une condition terminale résultant d'une maladie ou d'une blessure.
>
> 7. Les frais pour le personnel servant d'escorte et pour le transport ne doivent pas être un facteur dans la décision d'accorder ou non l'absence.

Cette politique étant claire et conforme aux objectifs que le Service entend poursuivre à cet égard, il conviendrait que la direction des établissements l'interprète en conséquence.

25. APPLICATION DE LA POLITIQUE DE RÉMUNÉRATION DES DÉTENUS AUX DÉTENUS EN ISOLEMENT PRÉVENTIF

Dans ce cas-ci, le problème tenait au fait que la politique de rémunération du Service n'autorisait l'exercice d'aucune souplesse raisonnable. Les détenus mis en isolement préventif, pour quelque raison que ce soit, étaient automatiquement rémunérés au taux le plus bas, et aucune compensation ne leur était versée si la décision concernant l'accusation portée contre eux leur était favorable. Quand nous avons discuté de ce point avec le personnel du Service correctionnel, il a également été question de la situation des détenus incapables de travailler pour des raisons médicales ou parce qu'il n'y avait pas suffisamment de travail pour tous.

Aux termes de la Directive du Commissaire sur la rémunération des détenus révisée en mai 1991, le directeur de l'établissement peut désormais exercer une plus grande souplesse en ce qui concerne le taux de rémunération des détenus mis en isolement préventif.

La Directive 865 du Commissaire comporte maintenant la disposition suivante :

> 28. Lorsqu'un détenu est placé en ségrégation administrative à la suite d'un rapport d'infraction, et qu'il est par la suite trouvé non coupable, le directeur doit revoir chaque incident et doit, lorsque la situation le justifie, ajuster la rémunération du détenu en conséquence.

Parallèlement à cette modification, le Service a publié une note de service dans laquelle il était précisé que le directeur a le pouvoir de rajuster le taux de rémunération des détenus qui voudraient participer à des programmes ou travailler, mais qui en sont incapables en raison d'une maladie de longue durée ou à la suite d'un accident. Dans cette même note de service, il était par ailleurs prévu que les détenus sans emploi bénéficieraient dorénavant d'une certaine protection financière, le comité du travail au sein de l'établissement étant en principe appelé à réviser à des intervalles de deux semaines le cas de tous les détenus rémunérés au taux 1, et que le directeur de l'établissement pourrait, à sa discrétion, consentir le niveau de rémunération 2 aux détenus qui ne travaillent pas parce qu'il n'y a pas de travail pour eux et qui sont rémunérés au taux 1 depuis deux semaines.

Je trouve ces changements encourageants, et je prévois que l'exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire conféré à la direction des établissements contribuera grandement à corriger en partie les injustices attribuables jusqu'ici à l'application de la politique du Service en matière de rémunération des détenus.

26. PRESCRIPTION D'ANTABUSE AUX DÉTENUS BÉNÉFICIANT D'UNE PERMISSION DE SORTIR

L'Antabuse est un médicament d'ordonnance habituellement prescrit comme traitement d'appoint aux personnes déjà traitées pour alcoolisme.

En septembre 1990, un certain nombre de détenus se sont plaints à notre bureau qu'on les obligeait à prendre de l'Antabuse pour qu'une permission de sortir leur soit accordée, et qu'il leur fallait en plus signer un abandon de recours s'il arrivait que le médicament ait des effets secondaires. Notre enquête a révélé que cette pratique avait effectivement cours. De plus, dans les cas sur lesquels nous nous sommes penchés, rien n'indiquait clairement dans les dossiers que les détenus visés étaient alcooliques et aucun d'entre eux ne participait à un programme de traitement de l'alcoolisme à l'intérieur de l'établissement. Il était admis que la prescription d'Antabuse à l'occasion d'une sortie autorisée servait à exercer un certain contrôle sur le détenu et à réduire le risque que celui-ci pouvait représenter.

Après avoir discuté de la question avec le directeur d'établissement et le sous-commissaire régional concernés, nous avons exposé notre point de vue en détail dans une lettre adressée au sous-commissaire régional, dont nous avons fait tenir copie au directeur général des Services de santé. Nous nous préoccupions surtout des points suivants :

a) contrairement aux dires du Service, l'Antabuse n'était pas prescrit qu'aux seuls détenus reconnus comme alcooliques;

b) l'Antabuse ne servait pas de médicament d'appoint dans un traitement en cours, mais était plutôt administré isolément, et devenait alors une condition dont était assortie la permission de sortir;

c) le but poursuivi en prescrivant le médicament, «exercer un contrôle et réduire un risque», correspondait à une intervention médicale contraire à la ligne de conduite du Service selon laquelle aucun médicament ne doit être administré à des fins de contrainte ni à d'autres fins liées à la sécurité; et

d) il y avait lieu de mettre sérieusement en doute le caractère supposément volontaire du consentement du détenu à se plier à ce genre d'exigence.

Le directeur général des Services de santé n'a pas tardé à répondre de façon détaillée aux questions que nous avions soulevées. Le sous-commissaire régional concerné m'a ultérieurement informé qu'après réexamen de la situation, il avait été décidé de mettre un terme à la pratique de prescrire de l'Antabuse aux détenus bénéficiant d'une permission de sortir. Tout en étant satisfait de la position adoptée par le Service, je déplore le fait qu'il se soit écoulé neuf mois avant qu'une décision ne soit prise, et qu'il nous ait d'abord fallu saisir le directeur général des Services de santé de l'affaire.

27. TRANSFÈREMENTS DANS DES CENTRES PSYCHIATRIQUES OU DE TRAITEMENT RÉGIONAUX

Pendant l'année, un certain nombre de plaintes nous ont été adressées par des détenus que le Service avait refusé de transférer dans l'un de ses centres psychiatriques régionaux. D'après les résultats de notre enquête, la personne habilitée à prendre ce genre de décision n'était pas désignée dans la directive pertinente, les détenus n'étaient pas informés par écrit des motifs de la décision, et le fait que personne ne savait à qui s'adresser pour en appeler d'une telle décision créait beaucoup de confusion.

À la suite de son propre examen de la question, le Service a apporté la modification suivante à la Directive du Commissaire concernant les transfèrements :

> Les directeurs de cliniques des Centres psychiatriques ou de traitement devront déterminer quels détenus seront admis aux Centres. Pour ces cas, le directeur de la clinique sera le décideur et devra donc s'assurer que les raisons de tout refus sont communiquées au détenu par écrit, tel que prévu au paragraphe 16 de cette directive.

Grâce aux précisions qu'apporte cette modification sur la façon de traiter ce genre de demande de transfèrement, je prévois que tous les intéressés sauront bien mieux à quoi s'en tenir à l'avenir.

28. ACCÈS DES DÉTENUS AUX ENREGISTREMENTS DES AUDIENCES DU TRIBUNAL DISCIPLINAIRE

En 1988, le Service s'était dit d'avis qu'il convenait d'accorder aux détenus un accès raisonnable aux enregistrements des audiences du tribunal disciplinaire.

La question a refait surface en mars 1990 quand une administration régionale a diffusé une note de service intitulée «Audiences indépendantes — Accès aux enregistrements». On y

disait qu'à moins qu'un détenu en fasse la demande conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il n'existait aucune obligation légale pour le SCC de consacrer une partie de son temps et de son argent à fournir ces enregistrements. Comme cela semblait constituer un recul par rapport à la position initiale du Service sur l'accès raisonnable, nous avons porté la question à l'attention du Bureau du Commissaire en avril 1990, afin que celui-ci se prononce. Dans une lettre q[illegible] nous adressait le 17 mai suivant, le sous-commissaire des Programmes et des Opérati[illegible]s correctionnels exprimait l'opinion que l'accès raisonnable aux enregistrements des audiences du tribunal disciplinaire ne signifiait pas nécessairement que l'on devait fournir une copie de la bande au détenu; il pouvait suffire de mettre à la disposition du détenu une pièce où celui-ci pourrait écouter l'enregistrement et prendre des notes.

Étant donné que le Service avait déjà reconnu que le fait de fournir aux détenus une copie de l'enregistrement de leur audience devant le tribunal disciplinaire était une pratique répandue au sein du SCC, qui était par ailleurs tenu par la loi d'en fournir une copie si le détenu en faisait la demande conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il m'était impossible d'approuver une telle prise de position. Nous avons par la suite écrit au Bureau du Commissaire, à qui nous avons demandé de réexaminer la question et recommandé de clarifier la politique du Service afin d'assurer aux détenus un accès raisonnable et équitable aux enregistrements des audiences du tribunal disciplinaire. J'ai été informé en janvier 1991 que les détenus qui en font la demande et sont prêts à payer 3 $ pourraient dorénavant recevoir une copie des enregistrements en question.

29. COMPTES RENDUS DES AUDIENCES CONCERNANT LES MANQUEMENTS MINEURS À LA DISCIPLINE

J'avais recommandé en novembre 1988 que le Service conserve un compte rendu des audiences concernant les cas de manquement mineur à la discipline. En janvier 1990, le Service émettait une instruction provisoire pour que soient consignés, électroniquement ou par tout autre moyen, et conservés conformément à la procédure établie pour les registres du gouvernement fédéral, les renseignements de base sur les audiences portant sur des infractions mineures.

La Directive du Commissaire relative à la discipline des détenus et faisant état des exigences en matière d'enregistrement des audiences concernant les manquements mineurs à la discipline a été publiée en août 1990. En voici un extrait :

> Le résumé doit inclure, mais ne doit pas être limité à l'information suivante :
>
> a) la date, l'heure et l'endroit de l'audience portant sur une infraction mineure;
>
> b) les intervenants en cause, y compris les témoins s'ils sont appelés, ou une indication des raisons pour lesquelles les témoins n'ont pas été appelés;
>
> c) le(s) chef(s) d'accusation;
>
> d) les points essentiels des audiences;
>
> e) les conclusions; et
>
> f) la sanction imposée.

Ainsi que je le signalais l'an dernier, il était assez évident qu'entre la publication de l'instruction provisoire et celle de la Directive révisée, on s'était fort peu soucié d'informer les établissements des modifications apportées à la politique. Les enquêtes que nous avons menées pendant l'année à l'étude au sujet de plaintes relatives à des décisions rendues dans des cas de manquement mineur à la discipline nous ont permis de constater que si les établissements connaissent à n'en pas douter la nouvelle politique, il reste que la qualité et le contenu des registres varie énormément d'un endroit à l'autre. Ce manque d'uniformité ne facilite certes pas les enquêtes menées à ce sujet soit dans le cadre de la procédure de règlement des griefs administrée par le Service, soit par notre bureau. Par conséquent, je recommande que l'examen des opérations régionales comprenne une analyse des comptes rendus d'audiences portant sur des infractions mineures.

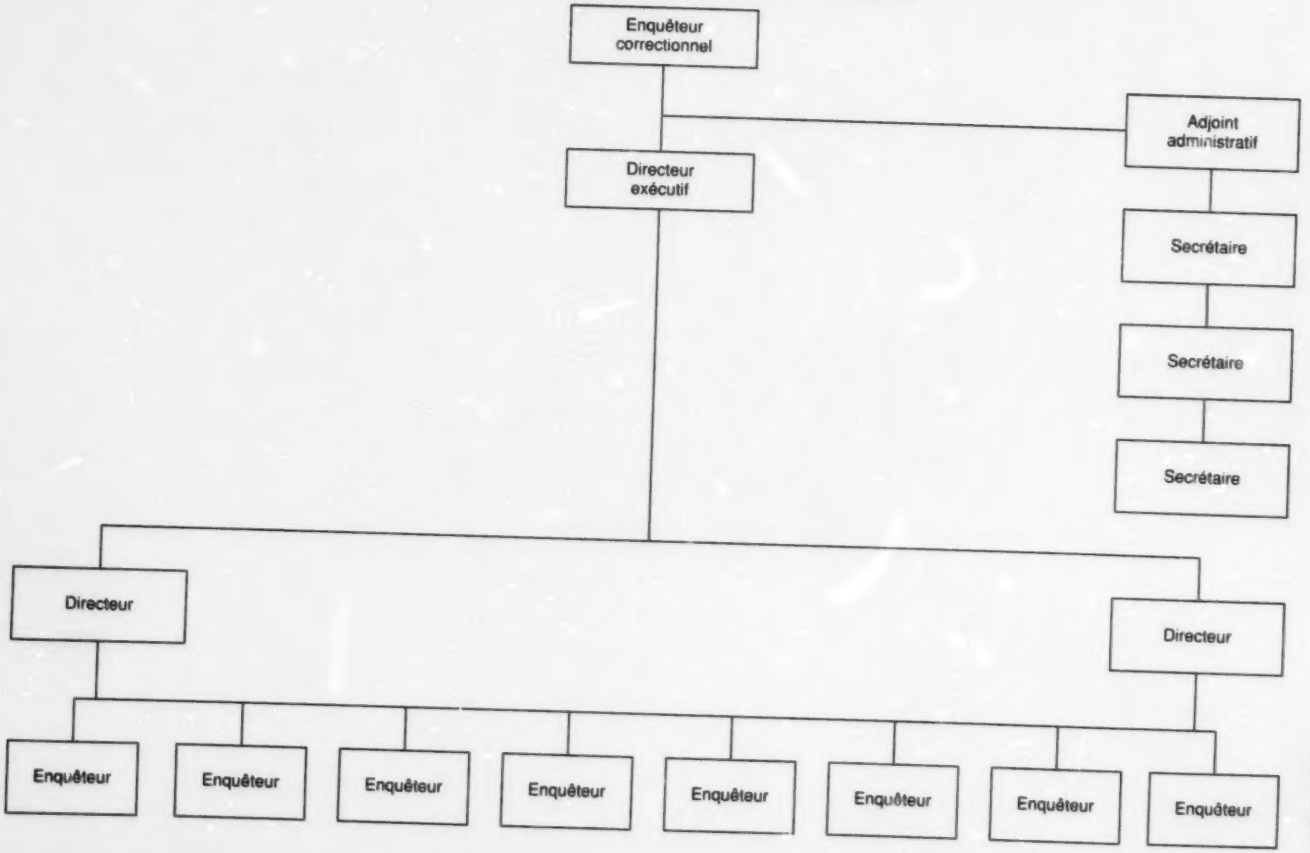
CONCLUSION

Dans son Énoncé de Mission, le Service s'est donné une image publique positive et un cadre d'action équilibré se fondant sur des valeurs fondamentales, des principes directeurs et des objectifs stratégiques. Mais un document sur la Mission, aussi détaillé et éloquent soit-il, ne saurait être considéré ni accepté comme pouvant être substitué à une politique efficace et à une orientation clairement établie. Il ne peut non plus traduire la réalité d'une organisation sur le plan de son fonctionnement. Ce qui, à mon sens, constitue la réalité, c'est l'augmentation marquée du nombre de plaintes et la lenteur avec laquelle sont réglés certains des problèmes soulevés par les plaignants. Nous continuons de mettre en lumière à l'échelle nationale tant l'importance de ces problèmes pour la population carcérale que les conséquences de l'inertie sur les décisions prises au niveau des opérations.

Le Service correctionnel du Canada est un organisme appelé à fournir des services directs, dont les lignes de conduite, les pratiques et les décisions touchent directement et immédiatement la population carcérale. Il importe donc qu'il continue de chercher à toujours mieux répondre aux attentes des détenus. S'il souhaite réaliser sa Mission et respecter le principe élémentaire de l'impartialité administrative, le Service ne peut se permettre des retards, une attitude défensive et un manque de détermination. Et j'espère sincèrement que l'on comprendra mes observations constructives.

Ainsi que je l'ai déjà mentionné, notre travail s'effectue essentiellement au niveau des opérations, par des contacts personnels avec les détenus et le personnel du Service qui oeuvre auprès de la population carcérale. Je trouve encourageant le nombre élevé de problèmes réglés et de renvois de cas effectués au cours de l'année écoulée. J'aimerais profiter de l'occasion pour remercier plus particulièrement le personnel correctionnel de sa collaboration, qui nous a grandement facilité la tâche. Sachant qu'il n'est pas facile de travailler dans le domaine correctionnel, je rends hommage à tous les hommes et à toutes les femmes qui se dépensent sans compter pour que le Service puisse atteindre à l'excellence.

BUREAU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL



ANNEXE A

ANNEXE B

C.P. 1977-3209

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion
du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence
le Gouverneur général le 15 novembre 1977

Vu le rapport du Solliciteur général du Canada exposant:

Qu'à la suite de la démission de M^me^ Inger Hansen du poste d'enquêteur correctionnel, au 1^er^ octobre 1977, M. Brian McNally d'Ottawa a été nommé à ce poste à titre temporaire par le décret C.P. 1977-2801 du 29 septembre 1977; et

Qu'afin de satisfaire aux exigences du Bureau de l'enquêteur correctionnel, ce poste doit être comblé à titre permanent aussitôt que possible.

À ces causes, sur avis conforme du Solliciteur général du Canada, le Comité du Conseil privé recommande que la nomination temporaire de M. Brian McNally au poste d'enquêteur correctionnel prenne fin, et qu'en vertu de la Partie II de la *Loi sur les enquêtes*, M. Ronald L. Stewart d'Ottawa soit nommé commissaire, appelé enquêteur correctionnel, pour faire enquête, de sa propre initiative, à la demande du Solliciteur général du Canada, ou encore sur les plaintes reçues des détenus ou présentées en leur nom, au sens où l'entend la *Loi sur les pénitenciers*, et faire rapport sur les problèmes des détenus qui ressortissent à la compétence du Solliciteur général du Canada, sauf sur ceux qui sont soulevés dans une plainte

a) portant sur une question ou un état de choses qui a cessé d'exister ou d'être le sujet d'une plainte plus d'un an avant le dépôt de la plainte auprès du commissaire,

b) dont l'auteur n'a pas, de l'avis du commissaire, pris toutes les mesures nécessaires pour épuiser les recours juridiques ou administratifs possible, ou

c) portant sur une question ou un état de choses ressortissant à la compétence du Solliciteur général du Canada, y compris la préparation de documents à soumettre à la Commission nationale des libérations conditionnelles.

et le commissaire n'est pas obligé de faire enquête

d) s'il y a déjà eu enquête sur le sujet de la plainte, ou

e) si, de l'avis du commissaire, l'auteur de la plainte n'a aucun intérêt valable dans la question.

Le Comité recommande en outre qu'une commission soit délivrée audit commissaire et que ce dernier

1. soit nommé à titre amovible;

2. reçoive le traitement établi dans l'annexe ci-après;

3. soit autorisé à retenir, avec l'assentiment du Solliciteur général du Canada, les services d'experts et d'autres personnes dont il est fait mention à l'article 11 de la *Loi sur les enquêtes*, lesquels recevront les traitements et remboursements de frais que pourra approuver le Conseil du Trésor; et

4. soumettre un rapport annuel au Solliciteur général du Canada au sujet des problèmes qui ont fait l'objet d'enquêtes, et des mesures prises à leur égard.

Copie certifiée conforme

Le Greffier du Conseil privé

ANNEXE C

P.C./C.P. 1988-2739

À TOUS CEUX à qui les présentes parviennent ou
qu'elles peuvent de quelque manière concerner,

SALUT:

ATTENDU QU'aux termes de la partie II de la *Loi sur les enquêtes*, chapitre I-13 des Statuts révisés du Canada de 1970, Son Excellence le Gouverneur général en conseil a, par le décret C.P. 1977-3209 du quinze novembre mil neuf cent soixante dix-sept, dont une copie est jointe aux présentes, autorisé la nomination du commissaire chargé, aux termes de ce décret et des présentes, de faire enquête, de sa propre initiative ou à la demande du Solliciteur général du Canada, ou encore à la suite des plaintes reçues des détenus, au sens de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, ou présentées en leur nom, sur les problèmes liés à l'incarcération des détenus dans un pénitencier ou à leur surveillance à leur sortie du pénitencier dans le cadre d'une absence temporaire, d'une libération conditionnelle de jour, d'une libération conditionnelle ou d'une libération sous surveillance obligatoire, qui ressortissent à la compétence du Solliciteur général du Canada, et d'en faire rapport, sauf les problèmes

a) portant sur une question ou un état de choses qui a cessé d'exister ou d'être le sujet d'une plainte plus d'un an avant le dépôt de la plainte auprès du commissaire,

b) au sujet desquels l'auteur d'une plainte s'y rapportant n'a pas, de l'avis du commissaire, pris toutes les mesures nécessaires pour épuiser les recours juridiques ou administratifs possibles, ou

c) se rapportant à l'exercice, par la Commission nationale des libérations conditionnelles, des attributions qui relèvent exclusivement de sa compétence en vertu de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*,

a décrété que le commissaire n'est pas obligé de faire enquête

d) s'il y a déjà eu enquête sur le sujet d'une plainte, ou

e) si, de l'avis du commissaire, l'auteur d'une plainte n'a aucun intérêt valable dans la question,

et a autorisé l'attribution au commissaire de certains droits, pouvoirs, privilèges et avantages, selon qu'il appert au texte dudit décret.

EN CONSÉQUENCE, conformément audit décret, le Solliciteur général du Canada nomme par les présentes monsieur Ronald L. Stewart, de la ville d'Ottawa, à titre de commissaire — appelé enquêteur correctionnel — chargé de mener cette enquête.

M. Ronald L. Stewart exercera ses fonctions à titre amovible et jouira de tous les droits, pouvoirs, privilèges et avantages conférés de droit et par la loi à ces fonctions, à compter du quinze novembre mil neuf cent soixante dix-sept.

PAR LES PRÉSENTES NOUS autorisons le commissaire à retenir, avec l'assentiment du Solliciteur général du Canada, les services des comptables, ingénieurs, conseillers techniques ou autres experts, commis, rapporteurs et aides qu'il juge nécessaires ou opportuns, et aussi les services d'avocats pour l'aider et l'assister dans l'enquête, lesquelles personnes recevront les traitements et remboursements de frais approuvés par le Conseil du Trésor.

EN OUTRE nous exigeons du commissaire qu'il soumette un rapport annuel au Solliciteur général du Canada au sujet des problèmes qui ont fait l'objet d'enquêtes, et des mesures prises à leur égard.

EN FOI DE QUOI .....